A 2	**3. Rapporto annuale del Sorvegliante dei prezzi**

I. INTRODUZIONE E QUADRO GENERALE 1012

II. TEMI PRINCIPALI DELL'ATTIVITÀ DELLA SORVEGLIANZA DEI PREZZI 1014

1. Baserate SwissDRG 2015: un nuovo benchmarking nazionale 1014

1.1 Basi legali della verifica delle tariffe ospedaliere 1014

1.2 Attuale giurisprudenza del TAF e incentivi 1014

1.3 Nuovo benchmarking del Sorvegliante dei prezzi 1015

1.4 Conclusioni 1016

2. Confronto con i prezzi dei farmaci generici all'estero 1016

2.1 Prezzi svizzeri chiaramente eccessivi 1017

2.2 Introduzione di un sistema di prezzi di riferimento 1018

2.3 In sintesi 1019

3. Confronto delle tariffe svizzere 2014 nel settore del soccorso a terra 1019

4. Prestazioni mediche ambulatoriali e Tarmed 1022

4.1 Metodo di calcolo del valore del punto tariffale 1022

4.2 Revisione totale di Tarmed 1023

5. Analisi di mercato sulla TV via cavo 1024

5.1 Mercato rilevante 1024

5.2 Posizione di mercato di UPC 1025

5.3 Concorrenza 1026

5.4 Delimitazione alternativa del mercato – stessi risultati 1026

5.5 Conclusione 1026

6. Telecomunicazioni 1026

6.1 Adeguamento della legge sulle telecomunicazioni 1026

6.2 Adeguamento del servizio universale 1027

6.3 Reclami nel settore delle telecomunicazioni 1028

7. Osservazione del mercato dei foraggi 1029

7.1 Risultati dell'osservazione di mercato 1029

7.2 Conclusione 1031

8. Procedure edilizie costose 1031

9. Trasporti pubblici – Intesa con le FFS su misure complementari all'accordo amichevole 1033

9.1 Prospettive per le misure tariffarie di dicembre 2016 1034

9.2 Ampliamento della rete ed evoluzione dei prezzi 1034

10. Tariffe eque grazie a un quadro fedele e trasparente della situazione finanziaria basato sul MPCA2 1035

11. Tasse per la distribuzione d'acqua potabile e per lo smaltimento delle acque di scarico 1036

11.1 Risultati 1038

11.2 Conclusione 1040

12. Tariffe bancarie: osservazione delle spese applicate ai conti dalle banche svizzere 1041
12.1 Svolgimento dell'osservazione di mercato 1041
12.2 Risultati dell'osservazione di mercato 1041
12.3 Richieste del Sorvegliante dei prezzi 1042
12.4 Questioni da approfondire 1043

III. STATISTICA 1044
1. Dossiers principali 1044
2. Inchieste secondo gli articoli 6 segg. LSPr 1045
3. Prezzi fissati, approvati o sorvegliati da autorità secondo gli articoli 14 e 15 LSPr 1047
4. Osservazioni di mercato 1051
5. Annunci del pubblico 1052

IV. LEGISLAZIONE E INTERVENTI PARLAMENTARI 1053
1. Legislazione 1053
1.1 Costituzione 1053
1.2 Leggi 1053
1.3 Ordinanze 1053
2. Interventi parlamentari 1053
2.1 Mozioni 1053
2.2 Postulati 1053
2.3 Interpellanze 1053
2.4 Interrogazioni 1053
2.5 Iniziative parlamentari 1053
3. Altri affari del Consiglio federale 1054

I. INTRODUZIONE E QUADRO GENERALE

Per ragioni «naturali» o di regolamentazione, i settori con i maggiori deficit di concorrenza sono quelli delle **infrastrutture**, della **sanità** e dei **mercati agricoli**. In questi ambiti l'intervento dello Stato è ampio e le responsabilità sono elevate. Per il Sorvegliante dei prezzi questi settori sono prioritari.

L'aumento dei premi per le casse malati preannunciato per il 2016 è di nuovo a livelli preoccupanti: un valore medio del quattro per cento è infatti ben al di sopra dell'evoluzione generale dei salari e della crescita economica. Il sistema sanitario continua quindi a essere un tema importante per il Sorvegliante dei prezzi.

La voce di costo maggiore per l'assicurazione malattie è rappresentata dai **costi delle degenze ospedaliere.** Dal 2012 le prestazioni ospedaliere vengono fatturate con il sistema degli importi forfettari (SwissDRG). Nel frattempo, il Tribunale amministrativo federale ha formulato le prime sentenze rilevanti in merito ad alcuni ricorsi presentati dai partner tariffali. In base alla giurisprudenza del TAF, il Sorvegliante dei prezzi ha elaborato un nuovo benchmarking nazionale per l'anno tariffario 2015 da cui deriva un prezzo base di riferimento nazionale di 9592 franchi per le degenze ospedaliere in ospedali non universitari svizzeri. Questo importo è stato stabilito tenendo conto dei prezzi base, determinati secondo i costi, di 141 ospedali per la cura delle malattie somatiche acute, e dei criteri di benchmarking e di accertamento dei costi definiti dal TAF. Il Sorvegliante dei prezzi è fiducioso che il nuovo benchmarking sarà accolto con favore dai partner tariffali, dai Cantoni e dal TAF.

Negli ultimi anni sono fortemente aumentati anche i costi delle **prestazioni ospedaliere ambulatoriali** e i costi dei medici liberi professionisti. I prezzi sono regolamentati con il tariffario Tarmed. Il Sorvegliante dei prezzi esercita regolarmente il suo diritto di emanare raccomandazioni nei confronti del Consiglio federale e dei governi cantonali nell'intento di arginare l'aumento dei costi in questo settore. Anche in questo caso si è basato sulle più recenti sentenze del TAF per adeguare la sua prassi. Tutte le cerchie interessate sono però concordi nel ritenere che il tariffario Tarmed sia basato su dati ormai superati e andrebbe rivisto. Gli errori nella struttura tariffaria non possono essere corretti modificando il valore del punto tariffale. La revisione è quindi assolutamente necessaria. La revisione totale del tariffario Tarmed deve essere sottoposta al Consiglio federale per approvazione nel 2016; oppure dovrà essere il Consiglio federale stesso a procedere alla revisione. Il Sorvegliante dei prezzi seguirà con attenzione il progetto.

Nell'ambito dei **farmaci generici** è necessario intervenire con urgenza. Il più recente confronto con i prezzi esteri effettuato dal Sorvegliante dei prezzi mostra che i prezzi in Svizzera sono in media il doppio di quelli esteri. Da più parti è stata ribadita la necessità di introdurre un sistema basato su un prezzo di riferimento per i medicinali non più tutelati da brevetto. Il Dipartimento federale dell'interno ha nel frattempo annunciato un progetto di legge in materia.

La seconda priorità fissata dal Sorvegliante dei prezzi riguarda le **infrastrutture**. Grazie a una composizione amichevole raggiunta nel 2013 i prezzi della **Posta Svizzera** sono rimasti sostanzialmente stabili. Sono stati modificati solo i prezzi di alcuni prodotti di secondaria importanza. Un accordo non formale con la Posta ha permesso di ridurre nel complesso questi aumenti della metà.

Nell'ambito dei **trasporti pubblici** sono state concordate misure complementari all'accordo vigente stipulato nel 2014 con il settore. Queste misure devono garantire che l'obiettivo di riduzione complessiva di circa 29 milioni di franchi all'anno venga effettivamente raggiunto. Le FFS si sono impegnate in particolare a rilasciare ai titolari di un abbonamento metà-prezzo, oltre ai biglietti ribassati concordati, un buono di 10 franchi negli anni 2015 e 2016. Se l'obiettivo di 29 milioni di franchi non dovesse essere raggiunto nemmeno in questo modo, come da accordo il settore dovrà compensare la differenza con le «carte dalle 9» per il metà-prezzo ribassate.

Per quanto riguarda l'indennizzo **ai gestori delle reti elettriche**, l'adeguamento dei prezzi ai tassi d'interesse (bassi da cinque anni), chiesto dal Sorvegliante dei prezzi sarà attuato quantomeno parzialmente dal Consiglio federale a partire dall'anno tariffale 2017. I consumatori beneficeranno di una riduzione dei costi dell'energia elettrica di oltre 170 milioni di franchi. Verrà ridotto il tasso d'interesse di cui può essere tenuto conto nel calcolo dei corrispettivi per l'utilizzazione della rete come indennizzo per il capitale di terzi investito. Il Consiglio federale ha tuttavia deciso di non adeguare la remunerazione del capitale proprio (rendimento del capitale proprio) che continua a essere basata sulle rendite del mercato precedenti la crisi finanziaria internazionale. Secondo il Sorvegliante dei prezzi, la prossima fase dovrà consistere nell'adeguare anche questi tassi d'interesse.

Una notizia positiva è che nel settore delle **telecomunicazioni** è stata infine avviata la revisione della legge sulle telecomunicazioni (LTC). Il progetto presenta tuttavia ancora numerose lacune. Il Sorvegliante dei prezzi ha apprezzato il fatto che le sue raccomandazioni riguardanti le competenze dell'autorità di regolazione, il roaming e le iscrizioni negli elenchi telefonici siano state prese in considerazione. La revisione della LTC andrebbe tuttavia effettuata in un'unica fase e non, come previsto, in due. Una regolamentazione neutra dal punto di vista tecnologico dell'accesso alla rete, che comprenda anche la coutenza senza discriminazioni delle reti in fibra ottica e delle reti di telefonia mobile di importanti operatori del mercato, non andrebbe posticipata. Nell'autunno del 2015 il Sorvegliante dei prezzi si è inoltre espresso sull'adeguamento del servizio universale, avviando un'indagine sui limiti massimi dei prezzi. Ha anche esaminato i prezzi degli SMS e MMS per i servizi a valore aggiunto ed effettuato una prima valutazione dell'aumento dei prezzi per la trasmissione in diretta di eventi sportivi su Swisscom TV.

Per ora il Sorvegliante dei prezzi si limiterà a un'attività di osservazione delle tariffe di **upc cablecom**. Dall'analisi del mercato e della concorrenza effettuata dalla Sorveglianza dei prezzi è emerso che nel mercato in questione la concorrenza è efficace e pertanto

all'accordo scaduto alla fine del 2015 non sono seguiti accordi supplementari.

Il Sorvegliante dei prezzi ha effettuato un'analisi del mercato in relazione alle **tasse per le procedure edilizie** per le quali si registrano notevoli differenze tra un Comune e l'altro. Queste differenze sono riconducibili alle differenze nella densità normative e nell'approfondimento dei controlli, ma anche ai diversi gradi di copertura dei costi indicati dai Comuni (non rilevati in maniera uniforme, bensì sulla base delle autodichiarazioni di questi ultimi). L'armonizzazione dei regolamenti e dei concetti, assieme a una procedura più efficiente, consentirebbe a costruttori e autorità di controllo di risparmiare. La densità normativa andrebbe riesaminata a fondo.

Nel *settore agricolo* il Sorvegliante dei prezzi ha esaminato i **margini lordi dei produttori di foraggio**. Il foraggio rappresenta all'incirca il 40 per cento dei costi sostenuti dall'agricoltura svizzera per i fattori produttivi. I produttori svizzeri di carni, latte e uova pagano nettamente di più dei produttori stranieri per il foraggio. Colpiscono, infatti, le grandi differenze tra i margini lordi dei produttori di foraggio: ciò può significare che esiste un potenziale per aumentare la produttività e che la competitività in questo settore in Svizzera non è molto elevata. Il Sorvegliante dei prezzi ha invitato i produttori di foraggio a trasferire maggiormente agli agricoltori i rendimenti di scala sotto forma di prezzi più ridotti. Ha inoltre avviato un'indagine presso un produttore di foraggio per prezzi abusivi. In definitiva, comunque, solo l'eliminazione dei dazi e il libero scambio in ambito agricolo consentiranno di ridurre i prezzi dei prodotti agricoli in Svizzera.

Infine, il Sorvegliante dei prezzi ha effettuato una serie di accertamenti sulle **commissioni applicate ai conti bancari**. Dall'analisi è emerso che le spese di trasferimento per i titoli e, in misura minore, per la chiusura di un conto possono limitare la concorrenza e la mobilità della clientela. Il Sorvegliante dei prezzi ha quindi invitato le banche a verificare queste due tipologie di spese e a facilitare ai loro clienti l'accesso alle informazioni in merito. Una banca ha ridotto le spese di trasferimento per i titoli. Varie banche hanno inoltre introdotto misure per migliorare la trasparenza delle informazioni o ne hanno annunciato l'introduzione. Resta ancora da chiarire se le spese per la chiusura di un conto e per il trasferimento di titoli supererebbero il controllo del contenuto delle condizioni generali, inasprito il 1° luglio 2012, conformemente all'articolo 8 della legge federale sulla concorrenza sleale.

Il 2015 è stato anche fortemente caratterizzato dall'**apprezzamento del franco svizzero** a seguito dell'abbandono del tasso minimo di cambio con l'euro, il 15 gennaio 2015, da parte della Banca nazionale svizzera. Rispetto alla situazione del 2011, i vantaggi valutari sono stati trasferiti in modo più rapido e coerente ai consumatori. L'indice dei prezzi all'importazione dell'Ufficio federale di statistica (UST) è sceso rispetto all'anno precedente di quasi il 10 per cento (dati: novembre 2015), percentuale molto simile a quella della variazione del tasso di cambio dell'euro rispetto al franco svizzero. Sempre secondo i dati UST, nello stesso periodo i prezzi dei beni importati sono scesi del 4,4 per cento. Tenuto conto della parte dei costi generati in Svizzera e quindi indipendenti dal tasso di cambio, per i beni importati questo valore può essere considerato piuttosto buono. Simili osservazioni rischiano però di far dimenticare che vi sono settori in cui i prezzi non sono stati adeguati all'evoluzione dei tassi di cambio o lo sono stati solo in parte, per esempio i prezzi per i periodici stranieri importati o i prezzi dei farmaci per i quali le autorità si basano ancora su un tasso di cambio euro/franco svizzero di 1,29 per fare il confronto con i prezzi esteri. Riguardo al trasferimento dei vantaggi valutari, nel complesso è possibile tirare un bilancio cautamente positivo.

II. TEMI PRINCIPALI DELL'ATTIVITÀ DELLA SORVEGLIANZA DEI PREZZI

Di seguito sono presentati in maniera dettagliata alcuni dei temi più importanti trattati dalla Sorveglianza dei prezzi.

1. Baserate SwissDRG 2015: un nuovo benchmarking nazionale

All'inizio del 2012 sono entrati contemporaneamente in vigore il nuovo sistema di finanziamento ospedaliero e il nuovo sistema di fatturazione delle prestazioni ospedaliere per cure acute «SwissDRG». Nei primi anni le trattative fra i partner tariffali hanno spesso avuto esito negativo, rendendo necessaria la tariffazione da parte delle autorità preposte. Nel frattempo il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha emesso sentenze di principio in materia di determinazione dei baserate SwissDRG conformi alla legge. Queste tariffe di base servono al calcolo delle fatture ospedaliere, e per i singoli ospedali rappresentano una sorta di valore di base per la fatturazione; devono soddisfare i criteri di economicità previsti dalla legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10) e, di conseguenza, poter essere valutati mediante benchmarking. Conformemente alla giurisprudenza del TAF, la Sorveglianza dei prezzi ha elaborato un nuovo benchmarking nazionale per l'anno tariffario 2015, da cui deriva un prezzo di base di riferimento nazionale (= importo forfettario per singolo caso con livello standard di gravità) per le degenze ospedaliere in ospedali non universitari svizzeri, di 9592 franchi. Questo importo si fonda sui prezzi base, calcolati secondo i costi, di 141 ospedali per la cura delle malattie somatiche acute, e tiene conto dei criteri di benchmarking e di accertamento dei costi definiti dal TAF.

1.1 Basi legali della verifica delle tariffe ospedaliere

Come verifica il Sorvegliante dei prezzi le tariffe ospedaliere per le cure acute? La verifica delle tariffe di base (baserate) avviene secondo l'articolo 49 capoverso 1, quinta frase, della LAMal[1]. Si svolge *in due fasi* ed è basata su un confronto con ospedali che forniscono la prestazione assicurata, nella qualità necessaria, in modo efficiente e vantaggioso. A questo scopo, *nella prima fase* – tenendo conto dei dati relativi a costi e prestazioni di ogni singola azienda, e delle disposizioni nonché della giurisprudenza pertinenti – prendendo in considerazione il maggior numero possibile di strutture vengono determinati per ogni singolo ospedale i costi di esercizio rilevanti per il benchmarking e i conseguenti prezzi base. Nella *seconda fase* si svolge il benchmarking. Il risultato è una *tariffa di base* o un *baserate di riferimento* (vedi in particolare le sentenze di principio del TAF relative ai baserate 2012 oggetto di controversie nei Cantoni di Lucerna, Zurigo e Glarona: C-1698/2013, C-2283/2013 e C-3617/2013, come pure C-3425/2013; consultabili su www.bvger.ch).

[1] «Le tariffe ospedaliere si rifanno alla remunerazione degli ospedali che forniscono la prestazione tariffata assicurata obbligatoriamente, nella qualità necessaria, in modo *efficiente e vantaggioso*».

1.2 Attuale giurisprudenza del TAF e incentivi

Nelle sue sentenze, in particolare quelle relative ai casi di Zurigo e Glarona, il TAF ha delineato le caratteristiche di una procedura di benchmarking ottimale (cfr. le sentenze C-2283/2013 in combinato disposto con C-3617/2013, nonché C-3425/2013). Si tratta soprattutto di soddisfare i criteri seguenti:

1. il benchmarking dovrebbe idealmente comprendere *tutti* gli ospedali svizzeri per la cura delle malattie somatiche acute, anche le strutture inefficienti;
2. il benchmarking deve essere *statisticamente rappresentativo*;
3. nel quadro di un sistema DRG, il benchmarking *non richiede più una classificazione degli ospedali per categorie*; deroghe a questa regola sono possibili a titolo transitorio[2];
4. il benchmarking dovrebbe idealmente fare riferimento ai *costi,* non alle tariffe (il *benchmarking* tariffario deve rimanere un'eccezione);
5. è ammissibile che gli ospedali con costi inferiori al valore di riferimento risultante dal benchmarking realizzino un *profitto basato sull'efficienza*;
6. il valore nazionale di riferimento (o valore di benchmark) deve rispecchiare *i baserate degli ospedali più efficienti*;
7. esistono diversi metodi per svolgere un benchmarking e per determinare un valore di riferimento: secondo le sentenze di principio relative ai Cantoni di Zurigo e Glarona il procedimento di benchmarking basato sui *percentili* è un metodo appropriato;
8. per gli ospedali inefficienti, il valore di benchmark nazionale comporta costi non coperti e, di conseguenza, *incentivi al miglioramento dell'efficienza;*
9. nel processo di negoziazione, approvazione e fissazione dei baserate i partner tariffali e i Cantoni possono usufruire di *margini di discrezionalità*.

Il TAF ha perciò confermato il cambiamento di paradigma con il sistema di finanziamento degli ospedali introdotto nel 2012. La possibilità, per un ospedale, di mantenere la differenza (o parte di essa) tra i suoi costi e la tariffa di riferimento risultante dal benchmarking, ha portato alla transizione da un modello che rimborsava in primo luogo i costi LAMal effettivi, ad un *modello basato su incentivi*. Quest'ultimo prevede un *«prezzo fisso»* o *«prezzo massimo»* stabilito sotto forma di valore di benchmark nazionale. Si tratta di un approccio adottato anche per altri modelli di regolamentazione, in ambiti che presentano caratteristiche di monopolio naturale (elettricità, traffico stradale, ecc.)[3]. Un sistema di questo tipo genera maggiori incentivi per il miglioramento dell'efficienza econo-

[2] Soltanto in singoli casi motivati si tiene conto della particolare situazione di un fornitore di prestazioni e si determinano e/o negoziano valori di base per caso differenziati partendo dal valore di riferimento (cfr. sentenza di principio relativa al Cantone di Zurigo C-2283/2013, C-3617/2013, E. 6.8).

[3] Sul piano teorico si tratta della cosiddetta concorrenza virtuale o indiretta («*yardstick competition*»), dove i parametri di un azienda sono confrontati a quelli di altre aziende, che pur non essendo concorrenti operano nello stesso settore e sotto delle condizioni simili. Cfr. A. Shleifer, «*A Theory of Yardstick Competition*», 1985, in *Rand Journal of Economics* 16, pagg. 319–327.

mica. Il nuovo benchmarking della Sorveglianza dei prezzi si ispira al sistema di regolamentazione funzionante come un «contratto d'incentivazione»: parte dei profitti realizzati dagli offerenti (in questo caso ospedali) più efficienti vanno *a beneficio anche dei clienti o consumatori* (in questo caso assicurazione sociale contro le malattie).

1.3 Nuovo benchmarking del Sorvegliante dei prezzi

Determinazione del valore nazionale di riferimento

Per calcolare i prezzi base praticati dalle singole strutture e utilizzati per il benchmarking, la Sorveglianza dei prezzi ha *utilizzato i dati relativi a costi e prestazioni rilevati dall'Ufficio federale di statistica (UST) nel quadro della statistica ospedaliera nonché della statistica medica degli stabilimenti ospedalieri.* In questo modo, a partire dai dati 2013 relativi ai costi d'esercizio e alle prestazioni*, rilevati e verificati dall'UST*, è stato determinato un fondato prezzo base rilevante ai fini del benchmarking per l'anno tariffario 2015 per gran parte (141) delle strutture ospedaliere non universitarie. *Pertanto il benchmarking svolto dalla Sorveglianza dei prezzi per l'anno tariffario 2015 può essere considerato statisticamente rappresentativo*[4]*.*

Per quanto concerne il *criterio di efficienza*, è opportuno calcolare il valore di benchmark nazionale basandosi sul ventesimo percentile[5], visto che, secondo la LAMal, non bisogna fare riferimento all'ospedale più efficiente, bensì, almeno, ad *un ospedale efficiente*. Gli ospedali che si situano nella media, o vicino alla media, potrebbero non soddisfare i criteri di economicità di cui agli articoli 32 capoverso 1, 46 capoverso 4 e 49 capoverso 1, quinta frase, della LAMal. Facendo riferimento all'ospedale che si colloca al ventesimo percentile, si può presumere che almeno un quinto degli ospedali operi a costi minori. Il benchmark relativo all'ospedale del ventesimo percentile (con un baserate di 9592 franchi) supera del 72 per cento i costi relativi all'ospedale più efficiente (baserate di 5568 franchi) e di quasi il 9 per cento quelli relativi all'ospedale che si colloca al decimo percentile. Utilizzando un benchmark ancora più elevato, il criterio di efficienza verrebbe sicuramente disatteso[6].

Per l'anno tariffario 2015 si ottiene così un **valore di benchmark nazionale (prezzo base per gli ospedali non universitari, rilevante ai fini del benchmarking) di 9592 franchi** (100 %, inclusi i costi d'investimento e il rincaro, 20º percentile).

Qui di seguito viene rappresentata graficamente la distribuzione dei valori di baserate calcolati per i 141 ospedali compresi nel benchmarking.

[4] Il calcolo comprende la maggioranza degli ospedali svizzeri per la cura delle malattie somatiche acute: per il benchmarking 2015 sono stati analizzati i dati relativi a 141 strutture ospedaliere, cioè *quasi la totalità di questo tipo di ospedali* (se si escludono le case per partorienti). L'universo statistico corrisponderebbe a 160 ospedali (escluse le case per partorienti): non sono stati considerati i cinque ospedali universitari e altri 14 ospedali per le cure somatiche acute, i cui dati, per diverse ragioni, non erano utilizzabili.

[5] Il valore di benchmark nazionale è stato determinato disponendo i 141 ospedali in ordine crescente secondo l'importo del baserate calcolato; nel calcolo ad ogni ospedale/ogni baserate è stato attribuito un uguale peso.

[6] In condizioni di concorrenza perfetta l'ospedale più efficiente dovrebbe in teoria dominare il mercato, costringendo le altre strutture ospedaliere a fallire o a ridurre i loro costi al suo livello.

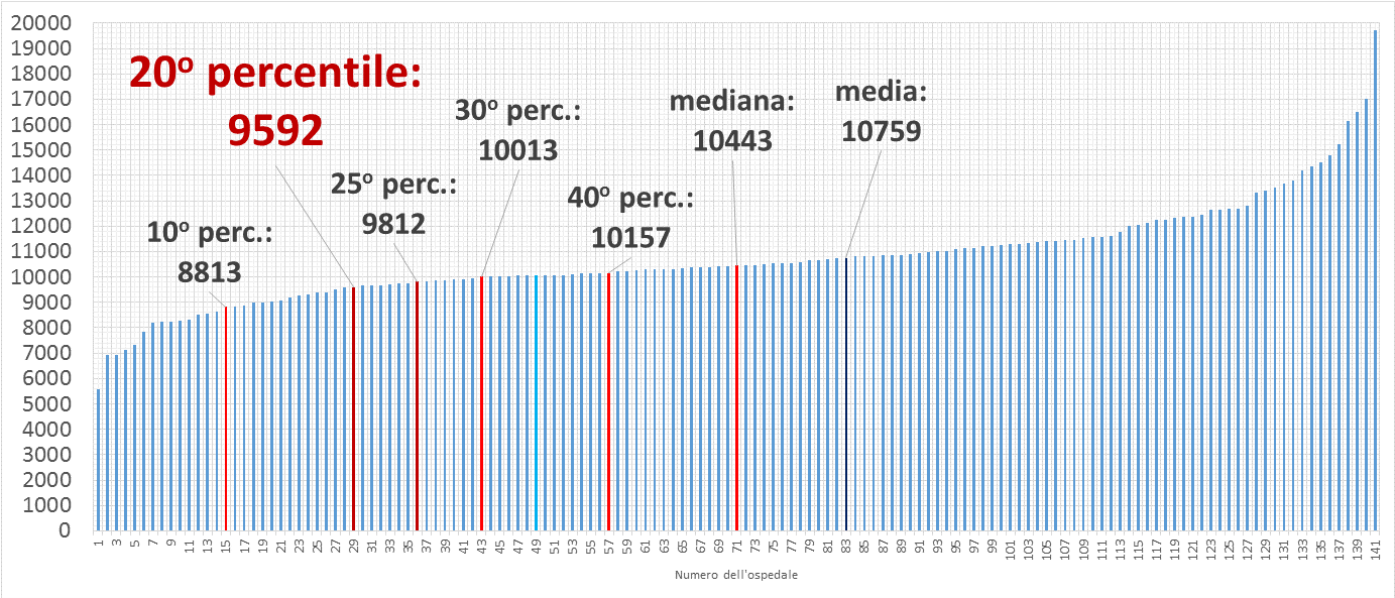


Grafico 1: Benchmarking nazionale 2015, Sorveglianza dei prezzi. Secondo la distribuzione dei prezzi base (fondati sui costi e rilevanti ai fini del benchmarking) relativi a 141 ospedali per la cura delle malattie somatiche acute, il benchmark nazionale utilizzato per l'anno tariffario 2015, corrispondente al ventesimo percentile, ammonta a 9592 franchi (fonte dei dati: statistica ospedaliera e statistica medica degli stabilimenti ospedalieri dell'UST, rilevamento 2013. I calcoli sono stati effettuati dalla Sorveglianza dei prezzi).

Determinazione del livello massimo consentito di profitto basato sull'efficienza

Nel caso di ospedali con un livello di efficienza molto elevato, con un baserate molto al *disotto* del valore di benchmark nazionale (la base di dati utilizzata per il benchmarking comprende sei ospedali con un baserate inferiore a 8000 franchi), si pone la questione relativa ***al livello massimo consentito di profitto basato sull'efficienza.***

Pur trattandosi di un aspetto non esaminato approfonditamente dal TAF, sembra evidente che in base al principio di economicità sancito dalla LAMal *la realizzazione di profitti eccessivi* sia in contrasto con i criteri di economicità e di convenienza dei costi di cui agli articoli 32 capoverso 1 e 43 capoverso 6 LAMal. Una base di calcolo utilizzabile per stabilire il livello massimo di profitto basato sull'efficienza è il margine operativo lordo (indicatore di redditività che non considera gli interessi, le tasse, il deprezzamento e gli ammortamenti dei beni materiali e immateriali; in inglese, EBITDA: *earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*). Sulla base di un'indagine del 2014 concernente gli ospedali[7] PWC ritiene che sia auspicabile un **margine EBITDA del 10 per cento**. Occorrerebbe perciò evitare un profitto basato sull'efficienza più elevato, che vada a carico dell'assicurazione di base. **Se, nel caso di un ospedale molto efficiente, la differenza tra il baserate calcolato e il valore di benchmark nazionale *supera* il margine EBITDA del 10 per cento (è il caso di alcune cliniche), *gli organi responsabili degli ospedali e, in particolare, l'assicurazione sociale contro le malattie devono poter beneficiare* della parte di profitto che supera il valore in questione.**

[7] Cfr. PWC Schweiz, «*Schweizer Spitäler: So gesund waren die Finanzen* 2013», Zurigo, 2014.

1.4 Conclusioni

La plausibilità del nuovo benchmarking della Sorveglianza dei prezzi – e del relativo valore di benchmark per gli ospedali non universitari (9592 franchi) – è assicurata dal rispetto dei nove criteri stabiliti dal TAF. Il nuovo valore di riferimento è addirittura leggermente superiore a quello proposto da una importante comunità di negoziazione formata dagli assicuratori. Si avvicina inoltre a quello, basato sulla LAMal, accettato dal TAF per l'anno tariffario 2012 per gli ospedali con pronto soccorso non universitari del Cantone di Zurigo (valore di riferimento: 9480 franchi; se a questo importo si aggiunge un rincaro relativo agli anni 2013 e 2014, dello 0,43 rispettivamente 0,56 per cento, si arriva ad un prezzo base di 9574 franchi). Si tratta di uno strumento che consentirebbe finalmente di arrestare, o quantomeno frenare, l'aumento dei costi delle cure ospedaliere.

2. Confronto con i prezzi dei farmaci generici all'estero

In Svizzera i prezzi dei farmaci generici sono nettamente più alti di quelli esteri, come confermato anche dal più recente confronto del Sorvegliante dei prezzi effettuato nel 2015. Sono stati presi in considerazione i prezzi al pubblico in Svizzera di 20 principi attivi con il maggior fatturato, messi in commercio da un'impresa operante a livello internazionale nel settore dei farmaci generici, con i prezzi praticati in 15 altri Paesi (qui di seguito: Paesi di confronto). Stando ai dati rilevati, mediamente in Svizzera i prezzi sono il doppio di quelli esteri. Si conferma perciò la necessità di adottare un nuovo sistema per i farmaci a brevetto scaduto, basato su prezzi di riferimento.

Tra fine giugno e fine luglio 2015, la Sorveglianza dei prezzi ha paragonato i prezzi al pubblico in Svizzera dei farmaci generici di un'impresa operante a livello interna-

zionale in questo settore, con quelli che essa pratica nei seguenti 15 Paesi europei:

- *Germania, Austria, Francia, Danimarca, Paesi Bassi, Gran Bretagna, Svezia, Finlandia e Belgio (qui di seguito: Paesi UFSP).* Si tratta dei nove Stati con cui l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) effettua il confronto dei prezzi secondo quanto previsto dall'articolo 34a dell'ordinanza sulle prestazioni (OPre);
- *altri Paesi:* Norvegia, Italia, Spagna, Portogallo e Repubblica Ceca.

I risultati dell'indagine della Sorveglianza dei pezzi sono presentati anonimizzando i dati relativi alla società interessata. Infatti lo studio non si prefiggeva di valutare la politica dei prezzi di una singola azienda, bensì di evidenziare le lacune del sistema svizzero di regolazione dei prezzi rilevando la necessità di introdurre un sistema basato su prezzi di riferimento.

Se l'impresa scelta non vende prodotti in un Paese di confronto, si considera la media di altri farmaci generici. In Gran Bretagna vengono pubblicati unicamente i prezzi dei principi attivi senza distinzioni tra i vari fabbricanti di farmaci generici. Per questa ragione, in questo caso specifico, il paragone si fonda sul prezzo del principio attivo.

2.1 Prezzi svizzeri chiaramente eccessivi

Il grafico seguente riassume i dati rilevati mediante il confronto dei prezzi (i prezzi in Svizzera corrispondono al 100 % [valore di riferimento]; le barre grigie e bianche visualizzano il rapporto con i prezzi nei Paesi UFSP rispettivamente negli altri Paesi):

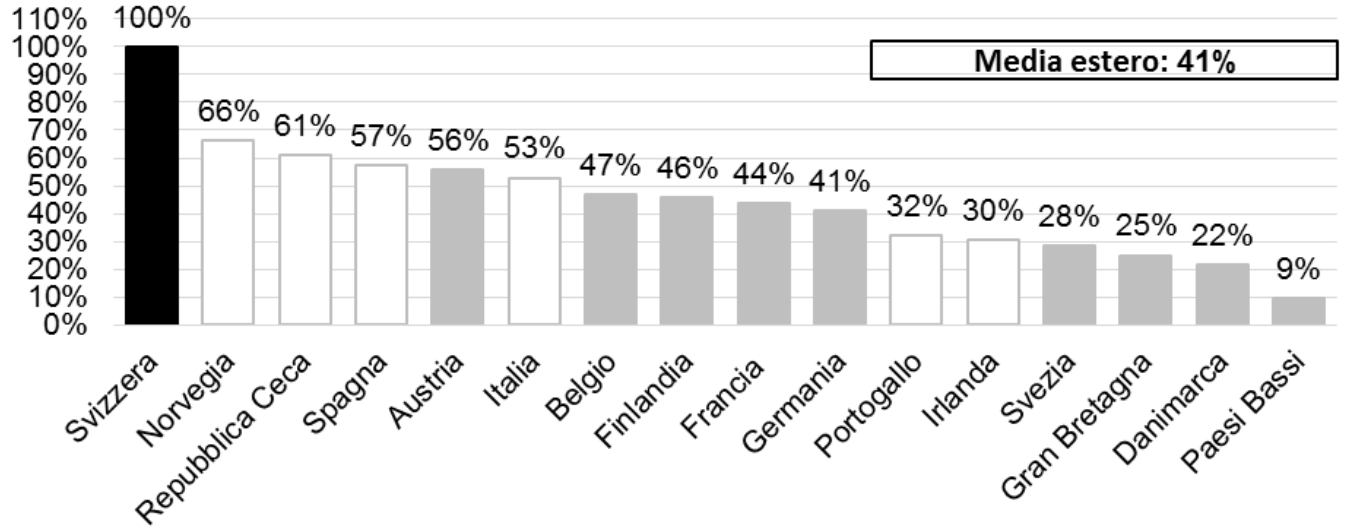


Grafico 2: Confronto con i prezzi di farmaci generici di un fabbricante del settore nei 15 Paesi di confronto

In Svizzera i prezzi dei farmaci generici del fabbricante oggetto dell'indagine sono nettamente più alti rispetto a quelli praticati in altri Paesi dell'Europa occidentale. Nei 15 Paesi di confronto il loro prezzo corrisponde in media soltanto al 41 % di quello svizzero. Nei Paesi Bassi il prezzo è meno di un decimo di quello svizzero, nel Paese di confronto più caro (Norvegia) i medicamenti costano circa un terzo di meno.

2.2 Introduzione di un sistema di prezzi di riferimento

Lo studio della Sorveglianza dei prezzi mostra che i prezzi svizzeri dei farmaci generici messi in commercio dal produttore in esame sono nettamente più cari di quelli applicati in altri Paesi dell'Europa occidentale. L'attuale sistema di fissazione dei prezzi è carente soprattutto sotto il profilo della concorrenza, che risulta ostacolata dall'applicazione della regola dello scarto di prezzo. Diversamente dai preparati originali, i prezzi dei farmaci generici in Svizzera non sono determinati in base ad un confronto con l'estero, bensì devono essere inferiori almeno del 10–60 per cento (la percentuale dipende dalla cifra d'affari) rispetto a quelli dei preparati originali contenenti i medesimi principi attivi. La regola dello scarto di prezzo può influire negativamente sulla concorrenza sul prezzo – molti fabbricanti interpretano questa differenza minima come prezzo consigliato – e pertanto dovrebbe essere abrogata.

Un ulteriore problema è costituito dalle quote di mercato ridotte che i farmaci generici occupano in Svizzera rispetto ad altri Paesi. Nel caso di farmaci soggetti all'obbligo di rimborso, l'assicurazione di base copre sia i costi dei farmaci generici sia i costi dei preparati originali (a volte applicando una partecipazione ai costi più alta), ne consegue che i pazienti sono poco incentivati a confrontare i prezzi e chiedere medicamenti più a buon mercato.

Allo scopo di migliorare la situazione, globalmente insoddisfacente, relativa ai farmaci generici, occorre urgentemente un cambiamento di sistema. L'introduzione di un sistema di prezzi di riferimento è pertanto più che ragionevole. Questo nuovo sistema prevede che tutti i medicamenti il cui brevetto è scaduto e i farmaci generici contenenti il medesimo principio attivo o combinazione di principi attivi vengano classificati nella medesima categoria, e che per ogni categoria di preparati la cassa malati rimborsi un importo fisso prestabilito. L'introduzione di un tale sistema richiede un adeguamento della legge federale sull'assicurazione malattia (LAMal), sul quale l'UFSP sta già lavorando.

Nel caso della Svizzera, un sistema basato su prezzi di riferimento dovrebbe avere le caratteristiche seguenti:

- ad ogni principio attivo o combinazione di principi attivi (cioè una categoria per ogni codice ATC) dovrebbe corrispondere un prezzo di riferimento. Questa regola dovrebbe valere per tutti i medicamenti il cui brevetto è scaduto e per tutti i farmaci generici;
- l'importo fisso dovrebbe essere stabilito tenendo conto dei farmaci generici più a buon mercato (non necessariamente quello meno caro; si potrebbe trattare ad es. del prezzo medio del terzo di preparati con il prezzo più basso);
- l'importo fisso dovrebbe essere adeguato periodicamente (ad es. da quattro a sei volte all'anno);
- almeno la prima volta, l'importo fisso sarebbe da definire sulla base di un confronto con i prezzi esteri, così da determinare l'importo massimo;
- sono possibili deroghe (rimborso da parte dell'assicurazione sociale contro le malattie di un prezzo superiore all'importo fisso in casi singoli) motivate dal profilo medico;
- come regolamentazione transitoria si potrebbe applicare una norma secondo cui i pazienti che assumono già un farmaco possano continuare ad essere rimborsati. In questo modo si potrebbe accrescere il consenso nei confronti del nuovo sistema. Per realizzare comunque risparmi elevati[8] a beneficio dell'assicurazione malattia obbligatoria, l'importo fisso dovrebbe essere stabilito secondo criteri rigorosi, e il suo limite massimo andrebbe fissato alla luce di un confronto con i prezzi esteri.

Un sistema basato su prezzi di riferimento incentiverebbe i fabbricanti di farmaci generici e medicamenti a brevetto scaduto a ridurre i prezzi. I pazienti avrebbero nuovamente interesse a scegliere i preparati più a buon mercato, poiché sarebbero loro rimborsati totalmente. Manterrebbero comunque la loro libertà di scegliere tra diversi prodotti: il cambiamento riguarderebbe soltanto le modalità di pagamento e gli importi versati.

Considerato che in Svizzera tutti i medicamenti (e perciò anche i farmaci generici) devono essere preventivamente omologati da Swissmedic, sul mercato possono giungere soltanto preparati di buona qualità. Sarebbe perciò da escludere a priori la possibilità che si instauri un sistema sanitario di livello scadente (come si sente invece spesso affermare da parte di esponenti dal settore farmaceutico). Il diritto al pagamento di prezzi adeguati e non discriminanti deve poter valere anche in Svizzera.

Parallelamente all'introduzione di un sistema basato su prezzi di riferimento sarebbero necessarie diverse misure per l'eliminazione degli ostacoli all'uso di farmaci generici. Ad esempio, attualmente le aziende di farmaci generici devono mettere in commercio i loro prodotti offrendo tutti i tipi di confezioni utilizzati per la vendita del preparato originale, anche quelli non redditizi. Inoltre, in Svizzera tutti i medicamenti devono essere omologati da Swissmedic secondo criteri adottati specificamente per il nostro Paese (ad esempio: foglietto illustrativo in tre lingue); anche sotto questo profilo sarebbe utile ripensare il sistema vigente.

[8] Un sistema basato su prezzi di riferimento permetterebbe all'assicurazione di base di risparmiare annualmente centinaia di milioni di franchi; cfr. a questo proposito lo studio della Sorveglianza dei prezzi di agosto 2013, consultabile su www.mister-prezzi.admin.ch.

2.3 In sintesi

Il confronto 2015 con i prezzi al pubblico all'estero (15 Paesi dell'Europa occidentale) dei farmaci generici prodotti da un'impresa del ramo operante a livello internazionale ha mostrato che quelli svizzeri sono in media nettamente più cari. I prezzi all'estero corrispondono mediamente soltanto al 41 % di quelli svizzeri. Il problema principale risiede nell'attuale regola dello scarto di prezzo, poiché frena la concorrenza. Essa prevede, per i farmaci generici, una differenza di prezzo minima rispetto ai preparati originali, che può essere implicitamente interpretata come l'indicazione di un prezzo consigliato. Un sistema basato su prezzi di riferimento permetterebbe di ridurre i prezzi e aumentare le quote di mercato occupate dai farmaci generici. I preparati originali e i farmaci generici contenenti il medesimo principio attivo sarebbero classificati nella medesima categoria, e gli assicuratori malattia rimborserebbero un importo fisso per ogni categoria. Questo tipo di sistema incentiverebbe i produttori di farmaci generici e di preparati originali a brevetto scaduto a ridurre i prezzi. I pazienti avrebbero nuovamente interesse ad acquistare farmaci a buon mercato, poiché sarebbero loro rimborsati completamente. In questo modo si potrebbero realizzare annualmente risparmi per centinaia di milioni di franchi a beneficio degli assicurati.

Il rapporto completo, disponibile in tedesco e francese, può essere consultato sul sito della Sorveglianza dei prezzi.

3. Confronto delle tariffe svizzere 2014 nel settore del soccorso a terra

L'obiettivo del confronto svizzero 2014 dei servizi svizzeri di soccorso a terra è quello di fornire un quadro più chiaro nell'interesse dei Cantoni e degli assicuratori. L'analisi ha rivelato un'ampia varietà di strutture tariffarie e di prezzi: per il trasporto d'emergenza alcuni servizi applicano tariffe due volte superiori rispetto a quelli meno cari, per il trasporto sanitario su richiesta addirittura tre volte superiori.

In Svizzera **le disposizioni a livello federale** sul finanziamento dei costi nel settore del soccorso a terra sono vaghe, essendo concesso ampio margine di intervento ai Cantoni. Si può dunque **ipotizzare** che le strutture tariffarie e i prezzi applicati nei vari Cantoni sono piuttosto eterogenei.

È stato effettuato un **confronto dei prezzi** sulla base del livello e della struttura delle tariffe dei servizi di soccorso. L'analisi non ha riguardato i costi e i contributi pubblici[9]. Il confronto offre una panoramica del livello dei prezzi fatturati e un quadro più chiaro delle diverse strutture tariffarie.

I molteplici modelli tariffari dei Cantoni hanno ostacolato notevolmente il confronto delle prestazioni offerte nei vari Cantoni, poiché per calcolare il prezzo globale di un intervento occorre sommare diverse posizioni tariffarie. Per questo motivo sono stati individuati **interventi di soccorso standardizzati** e identici per tutti i servizi presi in esame, e si è analizzato il costo totale per intervento. Dopo aver raccolto e elaborato i dati e le informazioni necessarie e averne valutato l'attendibilità, si è così potuto procedere al confronto delle tariffe.

L'analisi si limita al trasporto primario[10], distinguendo **tre tipi** di interventi:

- 1° tipo: Intervento d'urgenza *con* rischi per le funzioni vitali (trasporto di soccorso)
- 2° tipo: intervento d'urgenza *senza* rischi per le funzioni vitali (trasporto di soccorso)
- 3° tipo: trasporto sanitario su richiesta

Per ogni tipologia di intervento sono state riscontrate quattro categorie di prezzi[11]. In totale, il questionario – indirizzato agli Uffici/Dipartimenti sanitari cantonali o ai servizi di soccorso – comprendeva 12 domande. Il tasso di risposta è soddisfacente in quanto ogni Cantone ha compilato e rispedito almeno un questionario.

Osservando i **dati rilevati** è emerso che non tutti i Cantoni o servizi di soccorso hanno risposto a tutte le domande. L'indagine ha riguardato perciò solo gli interventi di cui si disponevano le informazioni fornite da tutti i servizi (escludendo i restanti otto tipi di interventi). *Dall'analisi dei dati è emerso che le varie posizioni tariffarie (fisse, ovvero tariffe di base indipendenti dalle quantità; le tariffe di base dipendenti dalle quantità come l'indennità per unità di tempo, per chilometro ecc., o il supplemento per il lavoro notturno, l'impiego del medico d'urgenza), che sono state sommate tra loro per ottenere il prezzo globale dell'intervento, rivelano ampie differenze tra i diversi servizi di soccorso cantonali.* Con l'ausilio dei tariffari abbiamo effettuato un esame di plausibilità dei dati raccolti e abbiamo quindi potuto calcolare e in alcuni casi correggere il prezzo totale applicato per i diversi interventi. Prima di procedere al confronto è stato chiaramente verificato che tutti i servizi offrissero le stesse prestazioni e interventi. A causa delle modifiche/correzioni è possibile che i dati forniti relativi a un intervento non corrispondano ai dati utilizzati per il confronto delle tariffe[12].

Il confronto di due delle tipologie di intervento (Intervento d'urgenza con rischi per le funzioni vitali (1° tipo) con medico d'urgenza e senza supplemento per il lavoro notturno; Trasporto sanitario su richiesta (3° tipo) senza supplemento per il lavoro notturno) mostra i seguenti risultati[13]:

[9] L'analisi non mostra se i prezzi applicati sono effettivamente adeguati o quanto i contributi pubblici influenzino il livello dei prezzi.

[10] Il confronto esclude il trasferimento per motivi sanitari da un ospedale all'altro (trasferimento e trasporto secondario).

[11] Domanda a) Intervento senza medico d'urgenza e senza supplemento per il lavoro notturno; Domanda b) Intervento con medico d'urgenza e senza supplemento per il lavoro notturno; Domanda c) Intervento senza medico d'urgenza e con supplemento per il lavoro notturno; Domanda d) Intervento con medico d'urgenza e con supplemento per il lavoro notturno.

[12] Per una descrizione completa dei dati elaborati cfr. paragrafo 5 dello studio della Sorveglianza dei prezzi (disponibile solo in tedesco) pubblicato sul sito internet www.mister-prezzi.admin.ch alla voce Documentazione > Pubblicazioni > Studi & analisi > 2015 ("Gesamtschweizerischer Tarifvergleich 2014 im Bereich Bodenrettung").

[13] Per una rappresentazione completa dei risultati del confronto cfr. paragrafo 2 dello studio della Sorveglianza dei prezzi citato nella nota a piè di pagina precedente.

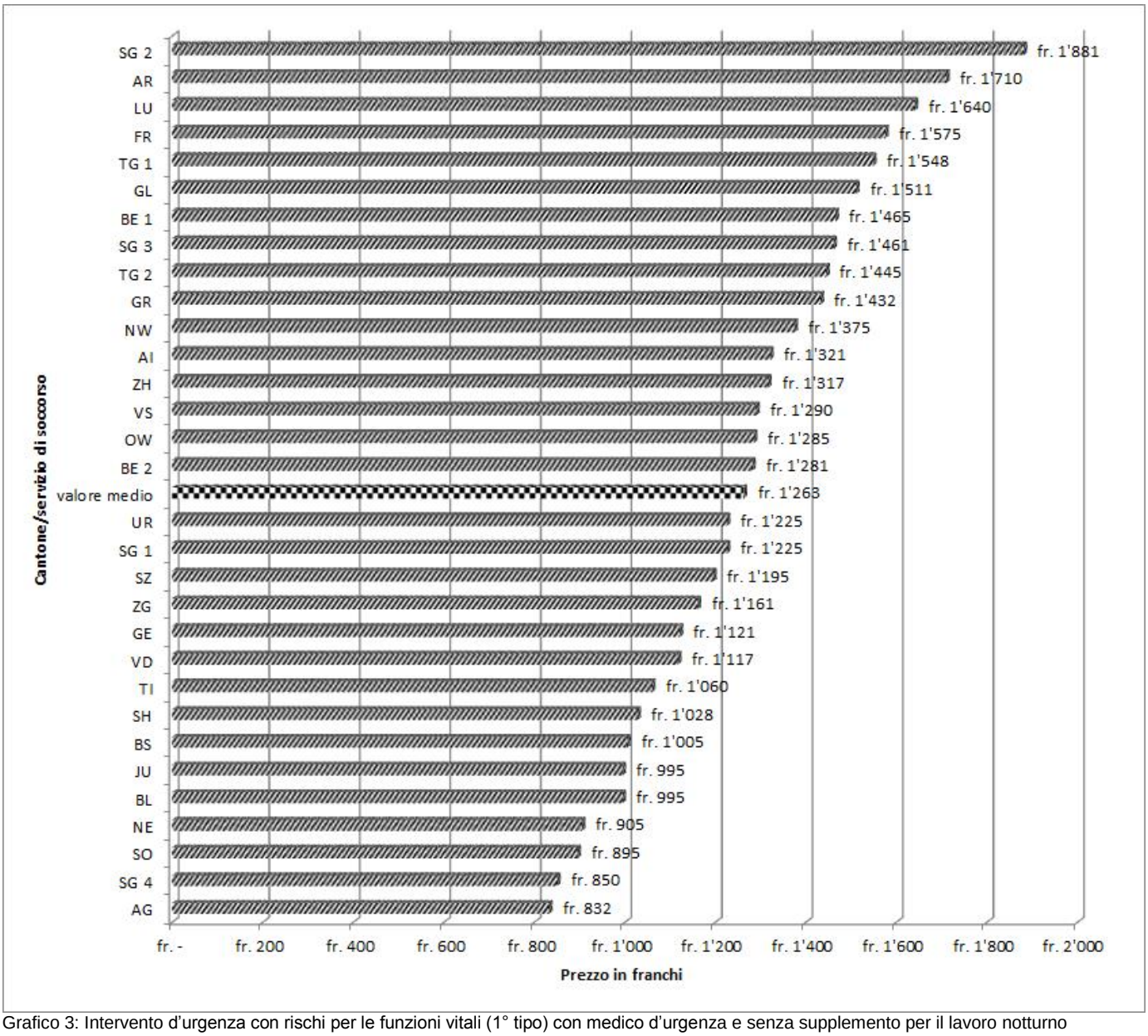


Grafico 3: Intervento d'urgenza con rischi per le funzioni vitali (1° tipo) con medico d'urgenza e senza supplemento per il lavoro notturno

I servizi che applicano tariffe più elevate per un **intervento d'urgenza con rischi per le funzioni vitali con medico d'urgenza e senza supplemento per il lavoro notturno**, sono la VGS medicals AG, Rettung St. Gallen e la Trans Medical GmbH (SG 2) (1 881 franchi). I servizi di soccorso del Canton Argovia offrono invece la tariffa più bassa (832 franchi). Il valore medio di tutti i servizi di soccorso considerati è pari a 1 263 franchi.

Anche nel caso degli altri interventi d'urgenza (1° e 2° tipo) vi sono notevoli differenze nel livello dei prezzi. I servizi di soccorso più cari applicano tariffe due volte più elevate dei servizi più economici. Tra il secondo servizio più caro e il secondo più economico vi è infatti una differenza di prezzo pari a 200 per cento.

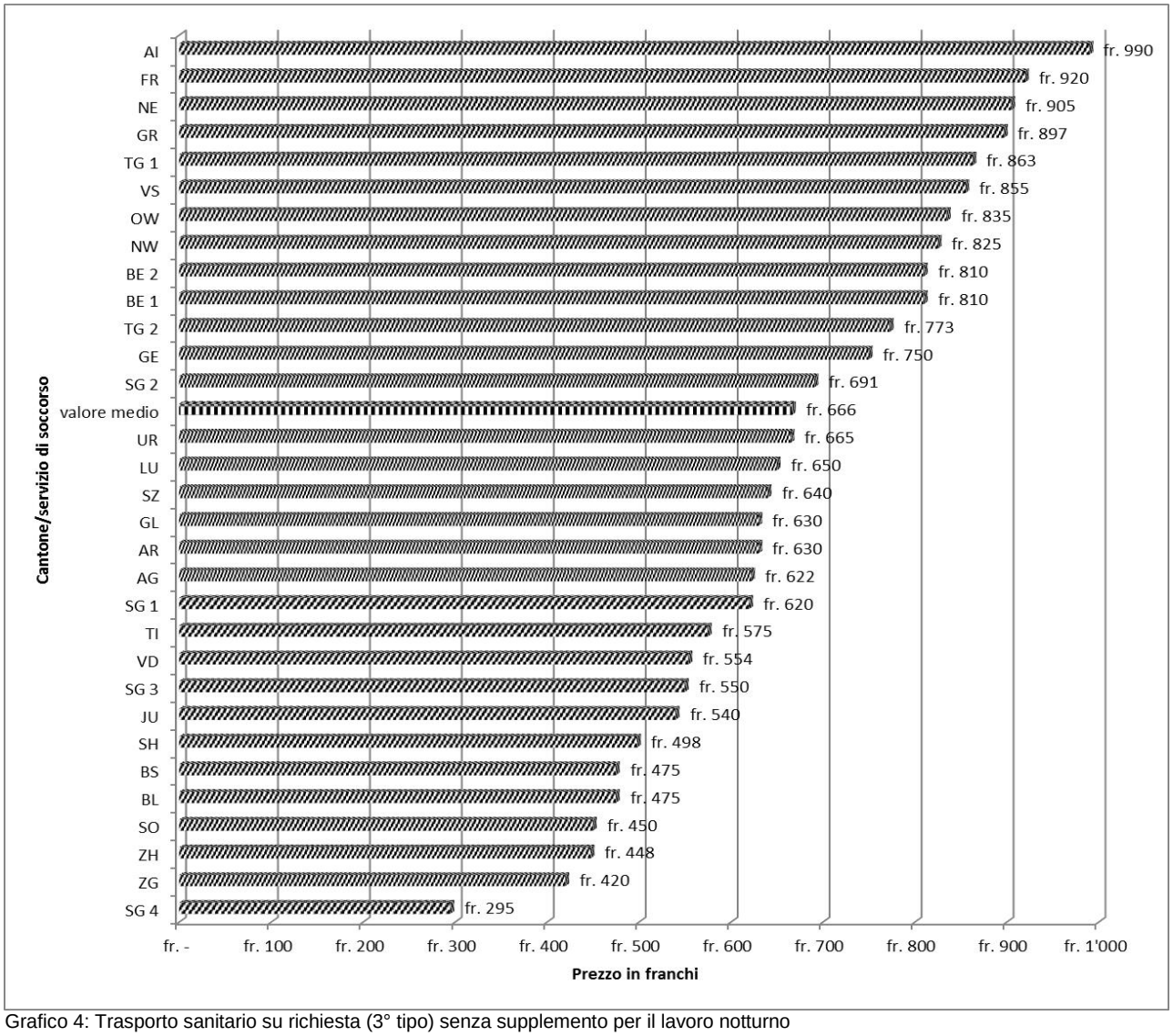


Grafico 4: Trasporto sanitario su richiesta (3° tipo) senza supplemento per il lavoro notturno

Il servizio di soccorso del Canton Appenzello Interno (servizio più caro) applica per il **trasporto sanitario su richiesta senza supplemento per il lavoro notturno** una tariffa di 990 franchi, mentre la SRS Medical GmbH-SRS RD (SG 4, il servizio più economico) applica una tariffa di 295 franchi. Il valore medio di tutti i servizi di soccorso considerati è pari a 666 franchi.

Per quanto riguarda il 3° tipo di intervento, dall'analisi è emerso che i servizi più cari applicano tariffe tre volte più alte rispetto ai servizi più economici. Il raffronto dei prezzi tra il secondo servizio più caro e il secondo più economico mostra una differenza del 200 per cento.

Conclusioni

Al termine del confronto, si può confermare l'ipotesi iniziale sulla molteplicità di modelli tariffari e le forti differenze nel livello dei prezzi. *Questa critica riguarda soprattutto l'organizzazione globale dei servizi di soccorso*. La Sorveglianza dei prezzi ritiene un elemento di disturbo che le stesse prestazioni dell'assicurazione di base vengano fatturate a prezzi molto diversi. Secondo la Sorveglianza dei prezzi nel settore dei servizi di soccorso occorre intervenire principalmente su tre livelli:

1. a **livello sistemico**, applicando, per analogia con altre tariffe per singola prestazione (per es. TARMED per la fatturazione delle prestazioni mediche), una struttura tariffaria unitaria a livello nazionale per il trasporto primario (tipi di interventi 1°-3°). Ciò aumenterebbe la comparabilità e renderebbe possibili i confronti dal punto di vista dell'economicità prescritti dalla legge federale sull'assicurazione malattie a favore del contenimento dei costi sanitari;
2. la Sorveglianza dei prezzi continuerà ad occuparsi dei **servizi di soccorso più cari** svolgendo un'analisi esaustiva anche sui costi e sugli eventuali contributi pubblici. Su questa base si potrà valutare se le tariffe sono effettivamente adeguate alla prestazione fornita. Nel caso di prestazioni a carico dell'assicurazione di base, la Sorveglianza dei prezzi ritiene adeguate solo le tariffe che coprono al massimo i costi dei fornitori efficienti;
3. occorre valutare la possibilità di rinunciare a un **sistema rendez-vous** (in cui le prestazioni del medico d'urgenza vengono fatturate separatamente), poiché sembra contribuire ad aumentare

inutilmente i costi del settore del soccorso a terra e le spese nell'ambito della sanità.

4. Prestazioni mediche ambulatoriali e Tarmed

Tra il 2005 e il 2014 i costi delle prestazioni mediche degli ambulatori ospedalieri a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS) sono saliti del 66 per cento, quelli dei medici liberi professionisti del 34 per cento. Nel campo delle prestazioni mediche ambulatoriali, la Sorveglianza dei prezzi si applica già da tempo con solerzia ed esercita regolarmente il suo diritto di emanare raccomandazioni nei confronti del Consiglio federale e dei governi cantonali nell'intento di arginare l'aumento dei costi.

La prima parte del presente capitolo descrive le attività svolte dalla Sorveglianza dei prezzi nell'ambito del suo diritto di formulare raccomandazioni all'attenzione dei governi cantonali. La seconda, invece, è incentrata su quella che sarà la prossima sfida: la revisione totale della struttura tariffale Tarmed.

4.1 Metodo di calcolo del valore del punto tariffale

Il metodo usato dalla Sorveglianza dei prezzi in ambito ambulatoriale consiste nel determinare il valore del punto tariffale (VPT) in base all'evoluzione cantonale dei *costi* delle rispettive prestazioni mediche ambulatoriali (p. es. studi medici o ambulatori ospedalieri) *per assicurato*. Secondo questo metodo – basato sulla logica del budget globale – gli aumenti del VPT per prestazioni ambulatoriali vengono riconosciuti soltanto se, ad esempio, i costi complessivi per prestazione medica ambulatoriale di una determinata comunità convenzionata sono cresciuti in misura inferiore rispetto al rincaro generale degli stipendi e dei prezzi al consumo, compreso un certo margine di tolleranza. Secondo questa logica, il VPT viene invece ridotto se per un certo tipo di prestazione i costi per assicurato sono aumentati più del rincaro, sempre compreso il margine di tolleranza.

I calcoli del VPT effettuati dalla Sorveglianza dei prezzi fino alla fine del 2012 si basavano sull'evoluzione dei costi per assicurato di una determinata comunità convenzionata dall'anno precedente l'introduzione del sistema Tarmed (anno di riferimento: 2003) fino all'anno di cui si dispongono i dati più aggiornati per assicurato. Il concetto di fondo era che i costi per assicurato, maggiorati di un tasso di rincaro adeguato, fossero mantenuti a un livello complessivo costante. A partire dal 2014 la Sorveglianza dei prezzi calcola il VPT per l'anno tariffario «t» per studi medici e ambulatori ospedalieri in base all'anno di riferimento «t-4»[14]. Il calcolo, fondato **su una base variabile**, corrisponde all'attuale prassi nell'ambito della convenzione sulle prestazioni e sui prezzi (CPP) tra le assicurazioni malattie (rappresentate da santésuisse) e i medici (FMH e Conferenza delle Società Mediche Cantonali CMC). Secondo questa convenzione, valida per i medici liberi professionisti, ma non per gli ambulatori ospedalieri, i costi possono aumentare soltanto a determinate condizioni, ad esempio dopo un ampliamento del catalogo delle prestazioni.

La seconda novità concernente il nuovo metodo di calcolo adottato dal Sorvegliante dei prezzi consiste nel **margine di tolleranza** che viene aggiunto al rincaro. Esso considera, tra l'altro, i cambiamenti demografici, la struttura della domanda e dell'offerta, il catalogo delle prestazioni e le condizioni quadro legali, come avviene anche nel quadro della CPP. Questo adeguamento tiene conto della critica espressa dal Tribunale amministrativo federale (TAF) nella sua sentenza del 5 maggio 2014 sul VPT applicato dal 2010 alle prestazioni dei medici liberi professionisti del Cantone di Neuchâtel (C-6229/2011, consid. 11.3.2). Il TAF aveva concluso che, oltre al rincaro, anche altri fattori determinano l'evoluzione dei costi delle prestazioni. Per questi fattori viene prevista, nell'ambito della CPP, una percentuale di circa 2,5 per cento (rincaro compreso). La Sorveglianza dei prezzi ritiene che nel fissare le tariffe «d'ufficio» debba essere considerato, come fattore di correzione aggiuntivo al rincaro[15], un margine di tolleranza di al massimo l'uno per cento. Per gli anni 2012 e 2013 ne risulterebbero ad esempio degli aumenti di costo accettabili, pari a, rispettivamente, l'1,35 e l'1,43 per cento (rincaro + margine di tolleranza). Queste quote sono leggermente inferiori a quella prevista dalla CPP. In assenza di un'intesa contrattuale, questa soluzione un po' più rigorosa rispetto alla CPP è giustificata in virtù del suo effetto incentivante e della sua compatibilità con la prassi giuridica pertinente.

Con il nuovo metodo adottato dal Sorvegliante dei prezzi, che si orienta alla procedura della CPP, i costi per assicurato nell'anno di riferimento «t-4» vengono indicizzati sulla base del margine di tolleranza dell'uno per cento e del rincaro fino all'anno «t-2». In questo modo si possono determinare i costi presunti «t-2». Questi ultimi vengono moltiplicati per il VPT «t-2» e divisi per i costi per assicurato, ossia i costi effettivi «t-2»[16].

Nell'ambito di questo metodo, l'anno di riferimento («t-4») viene messo in relazione con i più recenti dati disponibili («t-2»). L'introduzione di «t-4» quale anno di riferimento consente di avere un intervallo temporale di almeno due anni per determinare l'evoluzione dei costi. L'anno di base «t-2», invece, è necessario perché di solito, quando il Sorvegliante dei prezzi formula le sue raccomandazioni, i dati «t-1» non sono ancora disponibili in misura sufficiente.

Il nuovo metodo del Sorvegliante dei prezzi – che non prende più il 2003, bensì l'anno «t-4» come anno di riferimento (dove «t» sta per l'anno tariffale) – tiene anche conto della recente giurisprudenza del Tribunale ammi-

[14] Le basi di calcolo vengono messe a disposizione da santésuisse (pool di dati).

[15] Il rincaro risulta dalla somma della variazione effettiva dell'indice nazionale dei prezzi al consumo moltiplicata per 0,3 (quota stimata per le spese di materiale) e la variazione dell'indice dei salari nominali moltiplicata per 0,7 (quota stimata delle spese del personale). Il calcolo del rincaro viene pertanto effettuato analogamente all'esame delle tariffe per le degenze ospedaliere.

[16] I calcoli del VPT si basano sui costi per assicurato dell'anno «t-4», indicizzati fino all'anno «t-2». La formula impiegata è la seguente:

$$\frac{[Costi\ presunti\ t-2 * VPT\ t-2]}{Costi\ effettivi\ t-2} = VPT\ t;$$

Costi presunti «t-2» = costi per assicurato «t-4» compreso fattore correttivo «t-3» e «t-2»
Costi effettivi «t-2» = costi effettivi per assicurato «t-2».

nistrativo federale. Secondo il TAF, infatti, il **principio della neutralità dei costi** cessa di essere applicabile nel momento in cui, dopo la fase di neutralità dei costi, viene fissato un VPT neutro. Questa regola scaturisce dalla sentenza TAF del 17 settembre 2015 concernente il VPT applicato a partire dal 2010 agli ospedali pubblici o sovvenzionati con fondi pubblici, alle cliniche e alle istituzioni del Cantone di Berna (C-2380/2012, consid. 7.1), secondo cui «il momento in cui le parti si accordano su un determinato VPT segna la fine della fase di neutralità dei costi». Questa regola marca un cambiamento di rotta nella prassi del TAF rispetto alla sua sentenza del 30 giugno 2009 sul VPT del 2007 concernente l'Hôpital du Jura, in cui non era ancora stato definito un VPT neutro. Nella sua sentenza del 17 settembre 2015 (C-2380/2012, consid. 7.1), il TAF si è così espresso: «Contrariamente all'opinione della Sorveglianza dei prezzi, il presente caso diverge da quello della sentenza TAF C-427/2008 del 30 giugno 2009 (cfr. consid. 4.2.2 e 11.2.3) dove, per mancanza dei relativi dati sui costi e per la mancata partecipazione del fornitore di prestazioni interessato, non si era ancora potuto determinare un VPT iniziale, neutro sotto il profilo dei costi, per cui il TAF si è visto costretto a disporre che il VPT fosse fissato secondo il principio della neutralità dei costi, benché la fase corrispondente fosse già terminata».

Per evitare un'eccessiva lievitazione dei costi in ambito ambulatoriale, è auspicabile l'introduzione di un freno ai costi improntato al modello CPP (convenzione valida per i medici liberi professionisti) applicabile all'intero settore, cioè anche agli ambulatori ospedalieri.

4.2 Revisione totale di Tarmed

I partner tariffali denunciano spesso che il tariffario Tarmed non sarebbe più al passo con i tempi e si fonderebbe su assunti ormai superati. Del tutto concorde su questo punto, la Sorveglianza dei prezzi ha già criticato l'attuale sistema in diverse raccomandazioni e prese di posizione, sollecitando i partner tariffali a elaborare un progetto di revisione. Essa concorda anche con il Tribunale amministrativo federale, secondo cui **gli errori strutturali non vanno corretti attraverso un adeguamento dei valori del punto tariffale**, bensì mediante una revisione della struttura stessa. Nella sua sentenza del 7 ottobre 2015 concernente il VPT del 2011 per prestazioni mediche ambulatoriali presso l'ospedale pediatrico della Svizzera orientale (C-2997/2012, consid. 6.2), il TAF conclude che «le parti hanno ragione quando deplorano che la struttura Tarmed sia superata e deficitaria (cfr. rapporto del Controllo federale delle finanze di novembre 2010, pag. 80 segg. e 94 segg.). Una struttura che non rispecchia (più) le circostanze concrete può creare incentivi sbagliati per i fornitori di prestazioni, inducendoli a sfruttare i difetti del sistema (cfr. LUDWIG BAPST, *Tarifpolitik zwischen Markt und Macht*, volume 2, capitolo G. *Umsetzung der Tarifpolitik: Tarifeinführung und Tarifwartung*, pag. 52 segg.). Va però sottolineato, a questo proposito, che gli errori strutturali non devono essere compensati con un adeguamento dei valori del punto tariffale, bensì attraverso una revisione della struttura (cfr. DTAF 2014/36 consid. 5.3). Come giustamente afferma la Sorveglianza dei prezzi nella sua presa di posizione del 28 febbraio 2012, le distorsioni non possono essere corrette attraverso adeguamenti cantonali del valore del punto tariffale (atti preliminari 22). Non vengono quindi sentiti gli argomenti che le parti adducono per criticare la struttura. La revisione della struttura Tarmed non è oggetto della presente procedura».

Tutte le cerchie interessate convengono che il sistema Tarmed necessita di una revisione di fondo. I lievi adeguamenti effettuati dalla sua introduzione, nel 2004, non hanno modificato i parametri di calcolo «reddito di riferimento», «valori intrinseci», «tempo di lavoro annualizzato» e «produttività», su cui poggia tale struttura. Nella sua valutazione del sistema Tarmed del 2010[17], anche il Controllo federale delle finanze conclude che una revisione di fondo è più che mai necessaria e urgente.

Nella sua risposta del 5 giugno 2015 all'interpellanza Weibel [15.3182][18], il Consiglio federale si è così espresso sulla necessità di una revisione: «Nel quadro dell'emanazione dell'ordinanza sull'adeguamento delle strutture tariffali nell'assicurazione malattie, il Consiglio federale ha fatto presente che la struttura tariffale nel suo complesso è da considerarsi non più adeguata. La prevista revisione di Tarmed deve pertanto mirare a ripristinarne l'adeguatezza, ricreando una struttura tariffale in cui il rapporto tra le rimunerazioni delle prestazioni erogate sia appropriato».

In vista di una revisione di Tarmed, i partner tariffali sono chiamati a elaborare un concetto condiviso da sottoporre al Consiglio federale.

Benché, in base alla legge federale sull'assicurazione malattie, alle relative ordinanze e alla prassi giuridica corrente, essi sappiano come svolgere una tale revisione e conoscano i requisiti che essa deve soddisfare, il Dipartimento competente ha ricordato loro, nell'estate 2015, quali sono le condizioni quadro per una revisione e per la sua approvazione. Queste condizioni sono contenute nella risposta del Consiglio federale del 5 giugno 2015 all'interpellanza Weibel [15.3182].

In essa il Consiglio federale riteneva che i partner dovessero terminare la revisione entro la fine del 2015 per poi presentargliela per approvazione all'inizio del 2016. È probabile, tuttavia, che ci sarà un ritardo. In una sua presa di posizione all'attenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica in merito alle condizioni quadro per una revisione della struttura tariffale Tarmed e la sua approvazione da parte del Consiglio federale, il Sorvegliante dei prezzi fa notare, tra l'altro, che sarebbe necessaria una scadenza vincolante entro cui presentare il progetto di revisione totale della struttura tariffale e che anche questa scadenza andrebbe comunicata ai partner tariffali insieme alle condizioni quadro e alla loro approvazione. L'Ufficio federale della sanità pubblica non ha considerato questo aspetto, anche perché i partner tariffali avevano più volte ribadito che la domanda di approvazione della nuova struttura sarebbe stata presentata all'inizio del 2016. Nella sua risposta di cui sopra, il Consiglio federale afferma di non disporre di uno scadenza-

[17] Controllo federale delle finanze, «Tarmed – le tarif des prestations médicales ambulatoires», novembre 2010.

[18] Interpellanza Weibel [15.3182]. Tarmed. Revisione della struttura tariffale.

rio dettagliato, ma di essere pronto a fissare un termine nell'eventualità di un ritardo.

Secondo la Sorveglianza dei prezzi, la revisione totale di Tarmed non deve soddisfare soltanto le suddette condizioni quadro, ma anche le seguenti aspettative:

1. il nuovo Tarmed deve essere introdotto nel rispetto del principio di neutralità dei costi, come statuisce l'articolo 59c capoverso 1 lettera c OAMal: «un cambiamento del modello tariffale non deve comportare costi supplementari»;
2. il numero delle posizioni tariffali (attualmente più di 4000) va ridotto notevolmente all'insegna di forfait. In questo modo si limita, da un lato, l'attuale margine di manovra dei medici e, dall'altro, si migliorano le possibilità di controllo delle fatture da parte degli assicuratori;
3. dopo l'introduzione del tariffario riveduto sarà necessaria una nuova convenzione sulle prestazioni e sui prezzi (CPP) tra i fornitori di prestazioni e gli assicuratori. Si potrà così arginare l'aumento dei costi sul periodo medio-lungo. Oggi, una tale convenzione esiste soltanto tra i medici liberi professionisti e le casse malati. Il Sorvegliante dei prezzi ritiene che debbano aderirvi anche gli altri partner tariffali.

Al termine della revisione, il Sorvegliante dei prezzi sottoporrà il nuovo tariffario medico a un esame approfondito e formulerà una raccomandazione circa la sua approvazione all'attenzione del Consiglio federale. Questo esame è giustificato dall'enorme impatto che un tale tariffario ha sui costi a carico dell'AOMS (nel 2014 i costi dei medici liberi professionisti si sono attestati a 6,3 miliardi, quelli degli ambulatori ospedalieri a 5,2 miliardi, il che corrisponde, rispettivamente, al 22 e al 18 per cento dell'importo totale di 28,7 miliardi di franchi a carico dell'AOMS).

Se i partner tariffali non dovessero accordarsi su una revisione in tempi utili o se la struttura tariffale dovesse essere rifiutata per altri motivi, il Consiglio federale deve – secondo il Sorvegliante dei prezzi – far uso della sua competenza sussidiaria di cui all'articolo 43 capoverso 5bis LAMal e provvedere autonomamente ad adeguare la struttura tariffale se questa dovesse rivelarsi inadeguata. Anche in questo caso il Consiglio federale dovrebbe consultare il Sorvegliante dei prezzi prima di stabilire la nuova struttura tarrifale.

5. Analisi di mercato sulla TV via cavo

Fino alla fine del 2015 vigeva un accordo amichevole tra il Sorvegliante dei prezzi e la upc cablecom Sagl (di seguito «UPC»), concluso nel 2012 e adeguato nel 2014. A seguito dell'intenzione di UPC di adeguare e rincarare la sua offerta a partire dal 1° gennaio 2016, il Sorvegliante dei prezzi ha analizzato a fondo le premesse per un suo nuovo intervento sui prezzi dei collegamenti via cavo una volta scaduto il suddetto accordo. Dall'analisi di mercato, pubblicata il 1° settembre 2015, è tuttavia emerso che sul mercato in questione vige una concorrenza efficace.

Un intervento del Sorvegliante dei prezzi si impone quando un'impresa facente parte del campo d'applicazione della legge federale sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr; RS 942.20) aumenta abusivamente i prezzi o mantiene prezzi abusivi (art. 9 seg.). Per prima cosa è stato chiarito se UPC rientra nel campo d'applicazione relativamente alle persone della LSPr[19]. Secondo l'articolo 2 LSPr quest'ultimo comprende gli accordi in materia di concorrenza ai sensi della legge sui cartelli (LCart; RS 251) e le imprese di diritto privato e pubblico che dominano il mercato. Dato che nel caso concreto non ci sono indizi dell'esistenza di accordi in materia di concorrenza, si è trattato di chiarire se UPC è un'impresa che domina il mercato. A tal fine è stato necessario delimitare il mercato rilevante e analizzare la posizione di UPC al suo interno, senza dimenticare che l'oggetto della presente analisi è il collegamento TV *via cavo*, che comprende un'offerta di base radiotelevisiva, di telefonia fissa e di accesso a Internet (di seguito «offerta di base UPC»). In una seconda fase è stata affrontata la questione se sul mercato in esame ci sia o meno un'efficace concorrenza ai sensi dell'articolo 12 LSPr.

5.1 Mercato rilevante

Il mercato reale comprende tutte le merci o prestazioni di servizi che la controparte sul mercato considera sostituibili quanto alle loro caratteristiche e all'uso al quale sono destinate (in analogia all'art. 11 cpv. 3 lett. a dell'ordinanza concernente il controllo delle concentrazioni di imprese). Dall'analisi è emerso che il mercato reale rilevante in questione comprende le offerte di imprese (fornitori) che dispongono dell'infrastruttura necessaria per offrire i tre servizi (radio/TV, telefonia e Internet; congiuntamente «Triple Play» o «TP») in modalità e qualità tali da risultare paragonabili all'offerta di base UPC.

Sia le offerte TP via cavo telefonico sia quelle tramite rete in fibra ottica possono essere considerate forme sostitutive dell'offerta TV compresa nell'offerta di base UPC. Queste offerte fanno quindi parte del medesimo mercato in cui rientra l'offerta di base UPC. Il fatto che diverse offerte TP siano meglio qualificate rispetto all'offerta di base UPC (Internet più veloce, maggior numero di canali TV, condizioni di telefonia più a buon mercato) non pregiudica la loro capacità sostitutiva[20]. Poiché la necessaria qualità dei servizi può essere attualmente garantita soltanto attraverso il cavo coassiale, il cavo in rame o il cavo in fibra ottica, la delimitazione del mercato rilevante corrisponde de facto alle offerte dei tre servizi (mercato di collegamento TP). Per mancanza di equivalenza, invece, la diffusione terrestre senza cavo o il collegamento via satellite non sono sostitutivi dei servizi televisivi rientranti nell'offerta di base UPC. Pertanto, DVB-T e il collegamento via satellite non possono essere attribuiti allo stesso mercato.

Vista la grande diffusione dei tre servizi (TV: 94 %, Internet: 91 %, telefonia fissa: 78,75 % dei nuclei domesti-

[19] Che i beni e servizi in questione rientrino nel campo d'applicazione materiale della LSPr è un fatto indiscusso ed evidente, per cui si rinuncia in questa sede a entrare nel merito.

[20] La reciproca sostituibilità non è necessaria, cfr. al riguardo: REINERT/BLOCH in AMSTUTZ/REINERT, *Basler Kommentar zum Kartellgesetz*, Art. 4 cpv. 2, marg. 104.

ci)[21] e la loro disponibilità locale limitata (26 %), le offerte in fibra ottica sono – prese singolarmente – rivolte a una cerchia di clienti troppo esigua da risultare rilevanti per la determinazione del prezzo, per cui non possono essere considerate offerte sostitutive. Ai fini della presente analisi è indifferente attribuirle al mercato reale rilevante o considerarle servizi preferenziali di un'esigua cerchia di clienti. Se non vengono attribuite al mercato rilevante, il loro influsso (per quanto esiguo) va preso in considerazione nell'ambito dell'esame delle ripercussioni sulla concorrenza delle offerte estranee al mercato.

Il mercato territoriale rilevante comprende il territorio all'interno del quale la controparte sul mercato domanda o offre le merci o prestazioni di servizi che compongono il mercato reale (art. 11 cpv. 3 lett. b dell'ordinanza concernente il controllo delle concentrazioni di imprese). Si è trattato di analizzare, quindi, in che luogo i clienti richiedono le offerte TP. La risposta è: a domicilio. Per forza di cose, infatti, UPC offre i suoi prodotti e servizi soltanto all'interno della sua zona di copertura. Di conseguenza, un consumatore che vive al di fuori di questa zona non potrebbe scegliere UPC come suo fornitore di servizi neppure se lo volesse. Non ha senso, quindi, analizzare la posizione di mercato di UPC nelle regioni in cui l'impresa non è attiva. Il mercato territoriale rilevante, pertanto, coincide con le aree che rientrano nel raggio di copertura di UPC (di seguito «zona di copertura UPC»)[22].

Le analisi dei mercati reale e territoriale evidenziano che il mercato rilevante ai fini della presente analisi si limita ai servizi offerti via cavo coassiale, cavo in rame e cavo in fibra ottica all'interno della zona di copertura UPC.

5.2 Posizione di mercato di UPC

Alla fine del 2014 UPC contava 1 387 100 clienti, per una cifra d'affari complessiva di 1 294 milioni di franchi[23]. Negli ultimi cinque anni UPC ha rilevato ben 100 delle 220 reti via cavo indipendenti attive a livello regionale, consolidando ulteriormente la sua posizione di mercato di operatore principale[24]. Gli operatori via cavo dispongono ciascuno di un monopolio territoriale, per cui non sono in concorrenza tra loro.

La principale concorrente di UPC è attualmente Swisscom, che sul mercato reale rilevante dei collegamenti TP detiene una posizione leader. Nel 2014, la telefonia fissa di Swisscom contava 2 778 000 clienti (con un numero di collegamenti abbonati presumibilmente più elevato)[25] e un fatturato netto pari a 11 703 milioni di franchi[26]. Per quanto concerne i singoli servizi va detto che Swisscom vanta più clienti di UPC sia per Internet che per la telefonia fissa, e questo sia nella zona di copertura UPC che in tutta la Svizzera. È soltanto nel campo dei servizi TV che UPC ha più clienti della concorrente. Anche qui, però, Swisscom ha accorciato le distanze. Benché quest'ultima azienda offra servizi TV, e quindi un'offerta TP completa, soltanto dal 2006, la sua clientela ha già raggiunto e sorpassato il milione di utenti TV. Se, com'è previsto, questo trend dovesse proseguire, Swisscom avrà ben presto in tutta la Svizzera più clienti TV di UPC[27].

Gli altri concorrenti sul mercato reale, decisamente meno forti di Swisscom, sono Sunrise (con circa 400 000 collegamenti attivi) e alcuni fornitori locali di collegamenti in fibra ottica come Quickline o Netplus. Attiva nel settore TV soltanto dal 2012, Sunrise ha raggiunto negli ultimi tre anni quota 110 000 clienti TV (a fine 2014)[28].

Poiché è più conveniente, di regola, abbonarsi a tutti i servizi presso un singolo fornitore, la maggior parte dei clienti che sfruttano l'offerta TV nella zona di copertura UPC mediante collegamenti in rame (di Swisscom) o fibra ottica sono passati da UPC a uno dei suoi concorrenti. In ambito TP, quindi, Swisscom ha fatto notevoli progressi, conquistando nuove quote di mercato, mentre UPC ha subito un vero e proprio esodo di clienti.

Oltre alla concorrenza reale di UPC, anche quella potenziale è notevole: si tratta di operatori che possono accedere al mercato offrendo servizi TP sfruttando le reti di cavi in rame o fibra ottica. Per questi potenziali operatori l'accesso al mercato è relativamente semplice, perché la coutenza delle reti in fibra ottica viene garantita dai gestori di queste reti. I nuovi operatori, inoltre, hanno buone prospettive d'espansione territoriale, dato che sono attualmente in corso lavori di potenziamento di queste moderne reti in fibra ottica.

Dall'altro lato del mercato ci sono i clienti finali stessi (ossia gli inquilini o i proprietari di abitazioni o case) e le amministrazioni condominiali. La struttura atomistica del mercato dei clienti finali e l'eterogeneità delle amministrazioni non promuovono il formarsi di un potere di contrattazione forte sul fronte dei contraenti. A ciò si aggiunge che le amministrazioni condominiali, visto che possono addossare i costi dei collegamenti agli inquilini, non hanno un forte interesse a contestare eventuali aumenti di prezzo o a unirsi per far fronte a UPC.

A fronte di una forte concorrenza sia reale sia potenziale, quindi, c'è una controparte di mercato relativamente

[21] Statistiche dell'Ufficio federale di statistica per gli anni 2012-2014, consultabili su www.bfs.admin.ch (25.11.2015).

[22] Ne risulta automaticamente una limitazione di questa zona al territorio svizzero.

[23] Indicazioni tratte dal sito UPC: http://www.upc-cablecom.ch/de/about/ueber-uns/unternehmen/zahlen/ (13.6.2015).

[24] NZZ del 14.4.2015, articolo «Quickline hegt Ambitionen», consultabile su http://www.nzz.ch/wirtschaft/drittgroesster-schweizer-kabel-tv-anbieter-1.18524160 (15.5.2015).

[25] Per tradizione la Swisscom offre il collegamento compresa la telefonia, in linea con l'obbligo di un servizio universale. Su richiesta della clientela vengono abbonati sempre più servizi combinati senza telefonia fissa. In questo caso Swisscom concede riduzioni sul prezzo.

[26] Rapporto di gestione 2014 (in tedesco), pagg. 14 e 60, consultabile su https://www.swisscom.ch/content/dam/swisscom/de/about/investoren/documents/2015/2014-geschaeftsbericht.pdf.res/2014-geschaeftsbericht.pdf (13.6.2015).

[27] Cfr. l'articolo comparso su Blick-Online il 5.8.2015 (in tedesco) «UPC Cablecom laufen die TV-Kunden davon», consultabile su http://www.blick.ch/news/wirtschaft/schon-wieder-17300-weniger-upc-cablecom-laufen-die-tv-kunden-davon-id4042614.html (12.8.2015).

[28] Articolo (in tedesco) «Entwicklung Telekommarkt Schweiz 2010 – 2014» redatto da Telekomzentrum Schweiz GmbH, consultabile su http://www.telekomzentrum.ch/index.php/infografiken-reader/entwicklung-des-schweizer-telekommarktes-2010-2014.html (16.6.2015).

debole. Ne risulta, in sintesi, che UPC detiene un'ampia quota di mercato a cui è contrapposta una clientela relativamente debole in termini strutturali. È lecito assumere, quindi, che UPC ha un influsso e un potere di mercato forti. L'azienda, tuttavia, è esposta a una concorrenza altrettanto forte in termini sia reali sia potenziali.

5.3 Concorrenza

I clienti di UPC possono ripiegare senza sforzo considerevole su offerte simili all'offerta di base UPC. L'onere amministrativo e i rischi che un tale cambiamento comporta sono accettabili e in parte espressione di libera concorrenza. Cambiare operatore non è dunque un ostacolo insormontabile. Poiché la tariffa per il collegamento di base UPC viene spesso riscossa automaticamente insieme alla pigione, UPC ha un vantaggio sui suoi concorrenti. Questo vantaggio non è però decisivo.

Attualmente, quindi, non ci sono più gli estremi per una chiara distorsione delle funzioni fondamentali della concorrenza. Diversi indizi concreti sembrano indicare, invece, che UPC stia cercando di ottimizzare in vari modi l'impiego delle sue risorse, delle sue capacità di produzione e dei suoi servizi, adeguandoli alle circostanze del mercato. UPC, inoltre, sta presumibilmente sviluppando nuovi prodotti e processi. Mancano inoltre indizi di un comportamento collusivo tra UPC e Swisscom.

Alla luce di queste considerazioni si può affermare che sul mercato in questione ci sia una concorrenza efficace.

5.4 Delimitazione alternativa del mercato – stessi risultati

Ci sono motivi oggettivi che depongono a favore di una delimitazione del mercato in base alla diffusione su linea dei programmi televisivi nell'ambito della zona di copertura UPC. Anche su questo mercato, però, le quote che UPC indubbiamente detiene sono fortemente contese da una concorrenza sia reale sia potenziale. Diversi indizi lasciano intendere che anche su questo mercato c'è concorrenza efficace. Mancano, inoltre, indizi di un comportamento collusivo tra UPC e Swisscom da cui risulti una posizione dominante collettiva sul mercato.

5.5 Conclusione

Sul mercato in questione la situazione è molto cambiata negli ultimi anni. La digitalizzazione della televisione, in particolare, ha fatto sì che anche attraverso la rete di telecomunicazione potessero essere diffuse in modo quasi capillare offerte TV di alta qualità e che sempre più i clienti si abbonassero a tutti e tre i servizi – cioè TV, Internet e telefonia fissa (Triple Play) – presso un singolo fornitore. Con il potenziamento della rete in fibra ottica viene a crearsi un'alternativa alla TV via cavo. Praticamente tutti i clienti UPC hanno la possibilità di ripiegare sulle offerte alternative di uno o più operatori TV. La sola offerta Swisscom viene oggi sfruttata da oltre 1,2 milioni di economie domestiche. Grazie alla regolamentazione dell'accesso, imposta dalla legge sulle telecomunicazioni (LTC; RS 784.10), anche gli operatori terzi come Sunrise possono offrire servizi TP integrali sfruttando l'infrastruttura Swisscom, a tutto vantaggio della concorrenza sul mercato della clientela finale.

I confini tra una concorrenza insufficiente e una concorrenza efficace sono fluidi. Secondo le più recenti informazioni, tuttavia, sul mercato in esame la concorrenza sembra funzionare sempre meglio. Scaduta l'intesa amichevole ancora vigente tra il Sorvegliante dei prezzi e UPC, quindi, non è più indicato un nuovo accordo che fissi i prezzi al consumo. Un tale accordo potrebbe rivelarsi addirittura controproducente. Poiché il mercato è dominato da due grandi «player», cioè UPC e Swisscom, non è tuttavia escluso che la presente valutazione della situazione concorrenziale non cambi in un prossimo futuro. L'osservazione del mercato da parte del Sorvegliante dei prezzi, pertanto, continua a essere indicata.

6. Telecomunicazioni

Nel 2015 il Sorvegliante dei prezzi ha condiviso, in linea generale, il progetto di revisione parziale della legge sulle telecomunicazioni (LTC; RS 784.10), nonostante la presenza di numerose lacune. In particolare è soddisfatto per la presa in considerazione delle raccomandazioni concernenti le competenze dell'autorità preposta alla regolamentazione, il roaming e le iscrizioni negli elenchi. Ciononostante, il Sorvegliante dei prezzi ritiene che la revisione della LTC debba avvenire in un'unica fase e non in due, come invece previsto. Una regolamentazione neutra dal punto di vista tecnologico dell'accesso alla rete, che comprenda anche la coutenza senza discriminazioni delle reti in fibra ottica e delle reti di telefonia mobile di importanti operatori del mercato, non andrebbe rinviata in una seconda fase della revisione. Nell'autunno del 2015 il Sorvegliante dei prezzi si è espresso riguardo all'adeguamento del servizio universale e ha avviato un'inchiesta sui limiti massimi di prezzo. Inoltre ha terminato la sua inchiesta sui prezzi degli SMS e degli MMS a valore aggiunto ed effettuato una prima valutazione dell'aumento dei prezzi relativi alle trasmissioni sportive in diretta su Swisscom TV.

6.1 Adeguamento della legge sulle telecomunicazioni

Nel 2015 il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha presentato un progetto di revisione parziale della LTC. Come annunciato dal Consiglio federale nel suo rapporto sulle telecomunicazioni 2014 relativo all'evoluzione del mercato svizzero delle telecomunicazioni e alle questioni legislative inerenti a questa materia, la revisione della legge concerne soltanto alcune lacune che occorreva colmare con urgenza. Le parti della regolamentazione concernenti la neutralità tecnologica dell'accesso alla rete verranno eventualmente modificate in una seconda fase, dopo un periodo di osservazione del mercato e soltanto se necessario. Il Sorvegliante dei prezzi si è espresso in merito al progetto del DATEC, ribadendo quanto già formulato nel suo rapporto annuale 2014, e cioè che l'attuale revisione della legge andrebbe effettuata in un'unica fase, non in due. In particolare si tratta di evitare interventi che determinerebbero un'obsolescenza precoce della legge, ad esempio inerenti soltanto alla regolamentazione dell'accesso alle linee in rame, sempre meno importanti. Perciò gli aspetti

concernenti la **neutralità tecnologica**[29] dovrebbero già essere trattati nella revisione attuale, non in una fase successiva, allo scopo di garantire la certezza del diritto e di incentivare gli investimenti, come pure di migliorare il quadro di condizioni relativo alla concorrenza e, di conseguenza, abbassare il livello dei prezzi praticati in Svizzera, attualmente molto elevato. Il Sorvegliante dei prezzi disapprova inoltre il mancato inserimento, nella revisione, della **regolamentazione dell'accesso alla rete mobile**, visto che se si analizzano le quote di mercato e si confrontano le tariffe applicate negli altri Paesi emergono la forza della posizione di Swisscom e, rispettivamente, il **livello elevato dei prezzi svizzeri**. Secondo il Sorvegliante dei prezzi sarebbe soprattutto necessario disciplinare le condizioni di accesso dei MVNO (*Mobile Virtual Network Operator*) con l'obiettivo di incentivare la concorrenza e abbassare i prezzi.

Il Sorvegliante dei prezzi approva **l'estensione delle competenze della Commissione federale delle comunicazioni (ComCom)** (interventi d'ufficio e ventaglio di strumenti d'intervento), poiché corrisponde a quanto ComCom, Commissione della concorrenza (COMCO) e Sorvegliante dei prezzi hanno chiesto congiuntamente nel 2008 al Consiglio federale (v. Rapporto annuale del Sorvegliante dei prezzi 2008, RPW/DPC 2008/5, pag. 827). Sarà così più chiaro capire in quali mercati determinati operatori occupano una posizione dominante e quali prezzi debbano essere adeguati ai costi. Inoltre gli interventi della ComCom saranno più efficaci, grazie all'ampliamento delle sue competenze d'intervento e alla varietà di strumenti messi a sua disposizione.

Il Sorvegliante dei prezzi approva l'inserimento, nella revisione parziale della LTC, di misure dirette ad abbassare le tariffe del **roaming**. Su questo argomento nel 2012 ha pubblicato una nota riassuntiva, comprendente delle raccomandazioni che sono state parzialmente accolte nella revisione, la quale prevede la possibilità di emanare prescrizioni sulle modalità di fatturazione e di obbligare i fornitori a consentire ai loro clienti di ricorrere a fornitori terzi per le prestazioni di roaming all'estero. Il Sorvegliante dei prezzi condivide queste misure, anche se avrebbe preferito che la loro applicazione fosse obbligatoria. La revisione prevede anche la conclusione di accordi internazionali e, su questa base, la fissazione di prezzi massimi. Il Sorvegliante dei prezzi ritiene che sarebbe opportuno non escludere a priori la possibilità di stabilire unilateralmente – cioè senza un accordo internazionale – limiti massimi di prezzo, se nessun'altra soluzione dovesse rivelarsi praticabile.

Il Sorvegliante dei prezzi concorda sulla modifica della regolamentazione inerente all'**accessibilità dei dati degli elenchi.** La revisione prevede per gli editori la possibilità di accedere all'insieme dei dati d'elenco di tutti i clienti dell'operatore di telecomunicazione. Il miglioramento dell'accessibilità dei dati in questione era da tempo oggetto di raccomandazioni da parte del Sorvegliante dei prezzi, il quale non può che rallegrarsi di questa modifica (v. Rapporto annuale del Sorvegliante dei prezzi 2013, RPW/DPC 2013/5, pag. 963). Gli editori devono, ad esempio, poter accedere ai dati relativi all'e-mail o alla rubrica che il cliente fornisce al suo operatore affinché siano pubblicati nell'elenco. Secondo il Sorvegliante dei prezzi, un migliore accesso ai dati dell'elenco degli abbonati di Swisscom è una condizione necessaria per permettere l'entrata sul mercato di nuovi soggetti, in concorrenza a local.ch, e per migliorare, con nuovi prodotti e prezzi competitivi, il servizio di referenziamento di persone e aziende in Svizzera.

6.2 Adeguamento del servizio universale

L'attuale concessione per il servizio universale di telecomunicazione scade il 31 dicembre 2017. La nuova concessione dovrà essere rilasciata dalla ComCom e avrà effetto a partire dal 1° gennaio 2018. In vista del rilascio della concessione il Consiglio federale provvederà a definire – entro metà 2016 – l'entità delle prestazioni che in futuro verranno fornite nel quadro del servizio universale, modificando l'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST; RS 784.101.1). Il 29 settembre 2015, l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) ha avviato una procedura di consultazione pubblica relativa a un progetto d'adeguamento del servizio universale in merito al quale il Sorvegliante dei prezzi ha già preso posizione.

Il progetto prevede nuove offerte di base con un limite massimo di prezzo (offerta di telefonia fissa, incluse le comunicazioni nazionali e due iscrizioni nell'elenco telefonico ad un prezzo massimo di 27.20 franchi mensili, IVA esclusa; offerta di accesso a Internet, senza numero di telefono, con una velocità minima garantita di 3 000/300 kbit/s, ad un massimo di 44.85 franchi mensili, IVA esclusa; e un'offerta completa, con telefonia fissa e accesso a internet, ad un prezzo massimo di 58.75 franchi al mese, IVA esclusa). In virtù dell'articolo 14 della legge federale sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr; RS 942.20), prima di decidere o approvare un aumento di prezzo, la competente autorità legislativa della Confederazione, del Cantone o del Comune deve chiedere il parere del Sorvegliante dei prezzi. Questi può proporre la rinuncia, completa o parziale, all'aumento di prezzo oppure la riduzione di prezzi mantenuti abusivi. Il Sorvegliante dei prezzi sottoporrà il suo parere sui limiti massimi di prezzo al Consiglio federale prima che questi decida. Da un confronto tra i prodotti esistenti sul mercato non sono emerse indicazioni sufficienti riguardo al valore delle nuove prestazioni e al livello massimo di prezzi. Nemmeno la metodologia applicata dall'UFCOM per stabilire il prezzo massimo, così come le informazioni contenute nel rapporto esplicativo, hanno fornito sufficienti elementi di giudizio. In particolare, manca ancora un'analisi della domanda e dei costi. **Perciò nel 2015 il Sorvegliante dei prezzi ha avviato un esame sui limiti massimi di prezzo relativi al servizio universale, in vista di indirizzare una raccomandazione formale all'autorità competente – cioè al Consiglio federale – prima che questa prenda la sua decisione, attesa per metà 2016**.

L'UFCOM prevede che **la tecnologia TDM** (*Time-Division Multiplexing*), su cui si basano i collegamenti analogici e numerici ISDN**, verrà abbandonata** in favore della tecnologia IP (*Internet Protocol*). A partire dal 2021,

[29] Per neutralità tecnologica si intende la parità di trattamento giuridico delle diverse tecnologie. In virtù di questo principio, le condizioni di accesso alla rete degli operatori con una posizione dominante sul mercato vanno regolamentate senza considerare il tipo di sistema utilizzato: linee di rame, fibre ottiche, rete via cavo o rete mobile.

il concessionario non sarà più tenuto a fornire ai suoi clienti un'interfaccia analogica o numerica di tipo ISDN, sebbene molti terminali – come ad esempio i telefoni degli ascensori, i telefoni di emergenza o i sistemi di allarme – utilizzino ancora la tecnologia TDM. Si tratta di un cambiamento repentino che risulterà **molto costoso** per le piccole e medie imprese tenute a rinnovare i loro impianti. Inoltre l'attuale sistema funziona, e gli utenti non capiscono le ragioni del cambiamento di tecnologia, visto che quella attuale è in grado di soddisfare le loro esigenze. Secondo il Sorvegliante dei prezzi l'impulso al cambiamento tecnologico deve provenire dall'industria – non dalla Confederazione – ed essere giustificato dal miglioramento dell'offerta sotto il profilo di qualità e convenienza. Il Sorvegliante dei prezzi ha preso posizione pubblicamente a questo riguardo, auspicando che nel quadro del servizio universale **l'obbligo di mantenere la tecnologia attuale sia osservato** per un arco di tempo più lungo di quello previsto, tenendo conto dell'effettiva necessità di sostituire gli impianti e del grado di consenso dell'utenza. Sarebbe inoltre opportuno, prima di autorizzare il cambiamento di tecnologia, valutare approfonditamente **i costi** che esso comporta.

6.3 Reclami nel settore delle telecomunicazioni

Il Sorvegliante dei prezzi riceve numerosi reclami concernenti il settore delle telecomunicazioni. Alcuni casi dovrebbero essere risolti grazie alla modifica della LTC o delle sue ordinanze di applicazione; altri casi concernono una determinata condotta aziendale e necessitano di un aiuto sul piano giuridico; da ultimo, a volte è necessario procedere con un esame dei prezzi. Nel 2015 sono stati effettuati due esami approfonditi dei prezzi in seguito a reclami.

SMS e MMS a valore aggiunto

Nel 2011 l'associazione svizzera dei fornitori di servizi a valore aggiunto SAVASS (*Swiss Association Value Added Services*) ha inoltrato un reclamo alla COMCO concernente la condotta degli operatori di telefonia mobile nel settore degli SMS e degli MMS a valore aggiunto. Nel luglio 2014 il dossier è stato trasmesso alla Sorveglianza dei prezzi, affinché come autorità competente in materia di prezzi abusivi accertasse l'eventuale applicazione di tariffe eccessive per i fornitori di servizi a valore aggiunto da parte degli operatori di telefonia mobile. Nel 2015 la Sorveglianza dei prezzi ha terminato la sua indagine; le sue principali considerazioni sono riassunte qui di seguito.

Gli SMS e gli MMS a valore aggiunto sono stati ideati per permettere agli abbonati di telefonia mobile di ordinare, per mezzo di un SMS inviato a un numero breve, contenuti in forma elettronica (come p. es. fotografie, chat, informazioni, codici, suonerie), ricevere questo contenuto tramite un SMS o un MMS inviato sulla rete di telefonia mobile e, di solito, pagare questo servizio al proprio operatore di telefonia mobile mediante fattura. Con gli operatori di telefonia mobile interessati, il fornitore di servizi a valore aggiunto conclude un contratto che disciplina, in particolare, la tariffa applicata dall'operatore per l'ordinazione, il trasporto, e la fatturazione dell'SMS o dell'MMS a valore aggiunto inviato sulla sua rete di telefonia mobile.

In questi ultimi anni, con lo sviluppo di **Internet mobile** e degli smartphone il mercato dei servizi a valore aggiunto offerti sulle reti di telefonia mobile è mutato. I contenuti elettronici possono essere distribuiti medianti nuovi canali (siti Internet, applicazioni per smartphone, e-mail o social network). Nel contempo, la possibilità di registrare il numero della propria carta di credito o di una carta prepagata presso i fornitori di servizi di pagamento online (p. es. Paypal) ha accresciuto le **possibilità di pagamento** online. Ciò ha determinato un calo del numero di SMS e MMS inviati e un aumento della trasmissione di dati mobili. In conclusione: i fornitori di servizi a valore aggiunto dispongono ormai di diversi strumenti per fornire e fatturare i loro servizi agli abbonati telefonici.

Secondo l'esame del Sorvegliante dei prezzi, si sta sviluppando **un nuovo tipo di SMS e MMS** a valore aggiunto che permette a un cliente di ordinare e pagare prodotti semplici – come una bibita di un distributore automatico di Selecta, un francobollo, un abbonamento sciistico o un biglietto ferroviario – inviando un SMS a un numero breve. Il prodotto può essere inviato sulla rete di telefonia mobile mediante SMS o MMS (francobollo), oppure essere fornito in altro modo (ad esempio per posta, tramite e-mail o mediante distributore automatico). Il vantaggio di questo tipo di SMS o MMS a valore aggiunto risiede principalmente nella possibilità di evitare il ricorso a pagamenti fisici o a terminali di pagamento. Questo sistema di pagamento è in concorrenza con altri, attualmente in corso di sviluppo, come il «Six Multipay Mobile Buy» che associa una carta di credito a un numero di telefono; il «PostFinance Mobile Payment», che associa un conto PostFinance a un numero di telefono; il «PayByPhone» che associa un conto bancario a un numero di telefono; o il «Paymit», un'applicazione per il pagamento mediante smartphone. Si tratta di un nuovo mercato, in piena evoluzione, in relazione al quale non si conoscono ancora con precisione i bisogni dei consumatori e le possibilità offerte sul piano tecnico. Visto che i fornitori dei servizi possono scegliere tra un'ampia gamma di possibili alternative, gli operatori di telefonia mobile devono cercare di offrire prodotti innovativi, rispondenti ai bisogni dei consumatori e a un prezzo concorrenziale.

Dall'esame del Sorvegliante dei prezzi **non emerge attualmente alcun indizio di prezzi abusivi ai sensi della LSPr**. Perciò non è stata aperta alcuna procedura formale sulle tariffe applicate dagli operatori di telefonia mobile per i fornitori di servizi a valore aggiunto nel settore degli SMS e MMS a valore aggiunto.

Trasmissioni sportive in diretta su Swisscom TV

Swisscom ha deciso di uniformare a partire dal 9 giugno 2015 le tariffe relative alle trasmissioni sportive in diretta di Teleclub, i «Teleclub Sport Live Events», stabilendo un prezzo unico di **5 franchi** indipendentemente dal tipo di supporto utilizzato (televisione, online, smartphone, tablet) e dal livello di definizione (standard o alta definizione). Nel caso di un livello di definizione standard con lo Swisscom TV-box ne deriva un aumento di 1.50 franchi. Se si tratta di alta definizione con lo Swisscom TV-box, l'aumento è di 0,50 franchi. Da ultimo, se non si utilizza lo Swisscom TV-box, (Swisscom TV air,

Swisscom TV air easy o online), il prezzo viene ribassato: da 5.50 a 5.00 franchi.

Gli aumenti di prezzo sono stati oggetto di **numerosi annunci** presentati al Sorvegliante dei prezzi. Questi nel 2015 ha effettuato una prima valutazione, chiedendo inoltre a Swisscom di prendere posizione a tale riguardo.

Nel settore della diffusione dello sport in diretta tramite pay tv, anche la COMCO in aprile 2013 ha avviato un'inchiesta. L'inchiesta preliminare aveva rilevato indizi di violazioni della legge sui cartelli commesse da Swisscom e Cinetrade, rispettivamente da Teleclub, il loro fornitore di televisione a pagamento. Parte dell'inchiesta della COMCO riguarda le tariffe dell'offerta di Teleclub su Swisscom TV: la Sorveglianza dei prezzi dovrà perciò tenere conto dei risultati di tale inchiesta, non ancora disponibili nel 2015, e **aspettare le conclusioni della COMCO** prima di procedere con un'analisi più approfondita della situazione.

7. Osservazione del mercato dei foraggi

Nell'agricoltura svizzera il prezzo del foraggio costituisce quasi il 40 per cento dei costi delle prestazioni preliminari. Più questi costi sono elevati, più è cara in Svizzera la produzione di carne. Nell'ambito del suo mandato di osservazione del mercato, il Sorvegliante dei prezzi ha esaminato i margini lordi dei produttori svizzeri di foraggio. Il fatto che questi margini siano molto diversi tra di loro può significare che ci sono dei potenziali di miglioramento della produttività e che sul mercato svizzero dei foraggi la concorrenza non funziona come dovrebbe. Per acquistare foraggi i nostri produttori di carne, latte e uova pagano molto di più rispetto ai loro colleghi d'oltre frontiera. L'equazione è presto fatta: più è caro il foraggio, più è cara la carne. Soltanto l'eliminazione dei dazi doganali, la riduzione dei margini lordi e il contenimento dei costi possono spingere al ribasso il prezzo della carne in Svizzera.

Dieci anni fa il Sorvegliante dei prezzi aveva esaminato una prima volta i margini lordi dei produttori di foraggio in Svizzera e all'estero: quelli svizzeri si situavano tra i 13 e i 18 franchi al quintale (benché sul limite inferiore gravassero notevoli incertezze)[30]. Secondo l'analisi del Sorvegliante dei prezzi i margini lordi svizzeri erano mediamente di almeno il 50 per cento superiori a quelli dei Paesi vicini. L'obiettivo principale della presente osservazione è di appurare se questi margini lordi sono cambiati nel corso del tempo e, in caso affermativo, in che modo.

7.1 Risultati dell'osservazione di mercato

Delle 23 aziende che si sono espresse al riguardo, 22 hanno fornito indicazioni sul margine lordo (e 21 su prezzi di vendita e costi d'approvvigionamento) nella produzione di **foraggio per suini da ingrasso**. Dalla valutazione dei questionari si è potuto ricavare un valore mediano di 13.75 franchi e una media di 14 franchi al quintale. I margini lordi, tuttavia, variano notevolmente, spaziando da valori minimi inferiori ai 10 e massimi di oltre 30 franchi. Anche al netto dei valori estremi, le differenze rimangono marcate: il rapporto tra valore minimo e massimo, infatti, è di 1:2. Queste differenze possono risultare da costi di produzione (consulenza e trasporto compresi) e/o margini di guadagno disuguali. I prezzi di vendita del foraggio per suini da ingrasso si situano di regola tra i 53 e i 64 franchi al quintale. In base alla media non ponderata di tutti i produttori si può stabilire che il 76 per cento dei ricavi delle vendite viene reinvestito nell'approvvigionamento di materie prime.

Anche nel caso della produzione di **foraggio per bestiame da latte** sono stati valutati i dati forniti da 22 aziende, le stesse di cui sopra. In questo caso il valore mediano del margine lordo si attesta a 14.60 franchi e quello medio a 16 franchi al quintale, due dati del tutto paragonabili con quelli sul foraggio per suini da ingrasso. Anche qui le divergenze sono notevoli: al netto dei due estremi i valori si trovano in un rapporto di 1:2. Le differenze possono risultare, anche in questo caso, da costi di produzione e utili diversi. I prezzi al consumo spaziano di regola all'interno di una fascia compresa tra i 52 e i 66 franchi al quintale, analogamente ai foraggi per suini da ingrasso. È probabile che le differenze di prezzo relativamente grandi siano in parte dovute a miscele diverse e, in parte, all'assenza di una concorrenza sufficientemente forte. Anche per il foraggio del bestiame da latte il prezzo di vendita è determinato in misura sostanziale dai costi di approvvigionamento delle materie prime. Anche in questo caso due terzi del prezzo di vendita è destinato all'acquisto delle materie prime.

I produttori di **foraggio per pollame da ingrasso** sono in numero nettamente minore rispetto a quelli descritti in precedenza: soltanto nove, infatti, hanno risposto al nostro questionario. Ciò è probabilmente dovuto alla maggiore integrazione verticale (o «integrazione a monte») di questo tipo di produzione rispetto a quella dei foraggi per suini da ingrasso e bestiame da latte. Si parla di «integrazione a monte» quando un'azienda (in questo caso ad esempio la Migros o la Coop) decide di assumere il controllo di una o più fasi di produzione precedenti nell'intento di ottimizzare la struttura organizzativa. Nel caso del foraggio per pollame da ingrasso il valore mediano del margine lordo è di 16 franchi al quintale. A causa del basso numero di casi osservati e dei valori estremi, la media non è molto significativa. Come per gli altri foraggi, anche in questo caso il prezzo di vendita è costituito per quasi tre quarti dai costi di approvvigionamento delle materie prime.

Dodici aziende hanno fornito indicazioni sulla produzione di **foraggio per galline ovaiole**. Il valore mediano del margine lordo è di 16.50 franchi al quintale, molto simile a quello per il pollame da ingrasso. Anche qui i margini lordi presentano notevoli differenze e il rapporto tra valori minimi e massimi è di 1:2 (al netto degli estremi). I prezzi di vendita al quintale sono simili a quelli del foraggio per pollame da ingrasso e si situano tra i 58 e i 71 franchi. Come in tutti i casi precedenti, il prezzo di vendita è determinato in misura sostanziale dai costi di approvvigionamento delle materia prime (72,6 %).

[30] Sorveglianza dei prezzi (2006): *Hohe Schweizer Mischfutterpreise und Protektionismus für Futtermittelmühlen: Analysen und Vorschläge der Preisüberwachung zur Stärkung der Landwirtschaftsbetriebe*, disponibile soltanto in tedesco sul sito www.mister-prezzi.admin.ch alla voce Documentazione > Pubblicazioni > Studi & analisi > 2006 («Mischfutterpreise»).

Il seguente grafico illustra i margini lordi per tipo di foraggio, indicando valori minimi, massimi, medi e mediani. Il rettangolo centrale rappresenta tutti i produttori, ad eccezione del 10 % di quelli con i margini più elevati e del 10 % di quelli con i margini più bassi (valori interpolati).

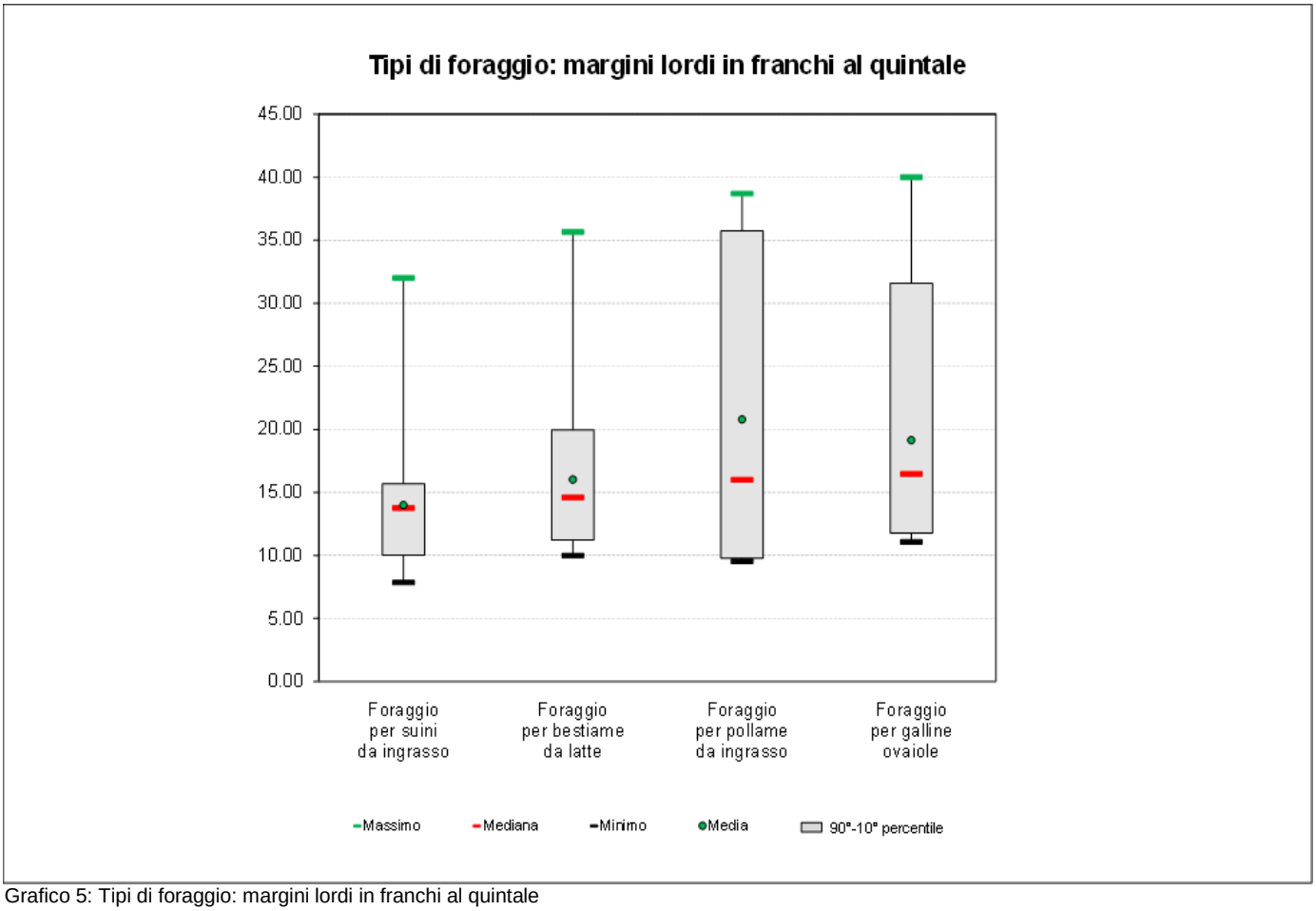


Grafico 5: Tipi di foraggio: margini lordi in franchi al quintale

Come già esposto in precedenza, gran parte del foraggio viene prodotta per suini da ingrasso e bestiame da latte. Se per calcolare i valori mediani dei margini lordi si considerano i quattro foraggi in termini di quantità prodotte, si ottiene un valore medio di 14.60 franchi. Secondo il Sorvegliante dei prezzi, il margine lordo medio per tutti i foraggi (cioè non soltanto per i quattro tipi presi in esame) dovrebbe aggirarsi anch'esso intorno a questo valore. Dal paragone con il margine individuato quasi dieci anni fa (da 13 a 18 franchi al quintale, anche se sul valore minimo gravano notevoli incertezze) si può desumere che in questo lasso di tempo i produttori di foraggio sono riusciti ad aumentare la loro produttività. È probabile che a questo proposito i rendimenti di scala, sempre maggiori, abbiano svolto un ruolo fondamentale.

Come dimostrato per i quattro foraggi analizzati, i prezzi al consumo dipendono in larga misura (ossia per circa tre quarti) dai costi delle materie prime. Una riduzione di questi costi avrebbe un influsso sostanziale sui prezzi finali. Una parte considerevole delle materie prime viene importata, in particolare i prodotti proteici e i cereali da foraggio. A tutela della produzione interna, tuttavia, questi ultimi sono gravati da dazi all'importazione, che si aggirano attualmente intorno ai 12 franchi al quintale[31] [32]. Nel recente passato i prodotti proteici, segnatamente la soia e i suoi derivati, sono stati importati spesso in franchigia di dazio[33]. Un determinato prodotto a base di soia è tuttavia attualmente soggetto a un aliquota di dazio di un franco al quintale, che per i prodotti proteici costituisce il limite massimo. Ne deriva che per queste due categorie di materie prime la protezione doganale dovrebbe attestarsi a circa 7 franchi al quintale (media ponderata)[34]. Su queste importazioni viene inoltre riscosso, oltre ai dazi, un contributo per il fondo di garan-

[31] Per quanto concerne le aliquote di dazio, cfr. Ufficio federale dell'agricoltura (2015): Imposizione doganale su alimenti per animali, semi oleosi e cereali; http://www.blw.admin.ch/themen/01423/01565/index.html?lang=it.

[32] Cfr. anche BAK Basel (2014): *Landwirtschaft – Beschaffungskosten*, pag. 101.

[33] Ufficio federale dell'agricoltura (Dicembre 2013): Rapporto sul mercato dei foraggi – il sistema del prezzo soglia smorza le oscillazioni di prezzo internazionali, pag. 4 consultabile su www.ufag.admin.ch alla voce Documentazione > Osservazione del mercato > Foraggi > Rapporti sul mercato.

[34] Secondo quanto dichiarato per iscritto dall'Ufficio federale dell'agricoltura su richiesta del Sorvegliante dei prezzi, il rapporto tra prodotti proteici e cereali da foraggio importati è di circa 1:1,3.

zia di circa 5 franchi al quintale, volto a finanziare le scorte alimentari obbligatorie[35]. Nella loro somma, quindi, i dazi doganali e il contributo per il fondo di garanzia arrivano a 12 franchi al quintale.

I margini lordi sono il secondo punto d'intervento su cui agire per sgravare i produttori svizzeri di carne e latte sul fronte dei costi del foraggio. Le notevoli discrepanze riscontrate sono dovute almeno in parte a processi di produzione più o meno efficienti e/o margini di guadagno molto diversi tra di loro. Entrambi i fattori possono essere indizio di una concorrenza insufficiente. È probabile che i produttori medio-grandi non trasmettano ai loro clienti i rendimenti di scala realizzati (sotto forma di una riduzione di prezzo), cosa che invece accadrebbe in una situazione di concorrenza ideale. In base a quest'ipotesi il Sorvegliante dei prezzi ha sottoposto uno specifico produttore a un'indagine sull'abusività dei prezzi praticati. Inoltre il Sorvegliante dei prezzi ha richiesto ai produttori di foraggio di trasmettere ai clienti (agricoltori) in misura ancora maggiore gli eventuali rendimenti di scala realizzati, concedendo loro riduzioni di prezzo.

7.2 Conclusione

Dall'analisi è emerso che i prezzi al consumo sono costituiti per circa tre quarti dai costi di approvvigionamento delle materie prime. Circa un quarto, invece, è il valore aggiunto che i produttori di foraggio realizzano sotto forma di margini lordi. In Svizzera, i costi di approvvigionamento a carico dei produttori di foraggio sono relativamente elevati poiché, a tutela della produzione interna, vengono riscossi dazi doganali sui cereali da foraggio importati. Il fatto che i nostri produttori di carne, latte e uova debbano acquistare foraggi a prezzi nettamente superiori rispetto ai loro colleghi d'oltre confine, conferma la validità della **richiesta formulata dal Sorvegliante dei prezzi di eliminare tali barriere doganali e di promuovere il libero scambio nel settore agricolo**. I margini lordi dei produttori svizzeri di foraggio si situano a livelli molto diversi, il che può essere interpretato come indizio di una concorrenza insufficiente in questo specifico mercato. **Il Sorvegliante dei prezzi ha chiesto pertanto che i rendimenti di scala realizzati siano trasmessi ai clienti in misura ancora maggiore**. Inoltre, per chiarire se i prezzi praticati in questo settore sono il risultato di una concorrenza efficace, ha sottoposto **un particolare caso a un'inchiesta approfondita**.

Si può consultare l'intero studio (disponibile solo in tedesco) sul sito Internet del Sorvegliante dei prezzi[36].

8. Procedure edilizie costose

Secondo una nuova analisi del Sorvegliante dei prezzi, le grandi differenze nelle tasse per le procedure edilizie sono dovute sia alle variazioni nella densità normativa e nell'approfondimento dei controlli, sia ai vari gradi di copertura dei costi applicati dai Comuni. L'armonizzazione dei regolamenti e dei concetti, unita a una procedura più efficiente, consentirebbe a costruttori e autorità di controllo di risparmiare. Anche la densità normativa è oggetto di discussione.

Un'analisi comparata sulle tasse per le procedure edilizie dei 30 Comuni con il maggior numero di abitanti ha evidenziato grandi disparità di importi e di procedure[37]. Si suppone che le differenze tra le tasse edilizie siano dovute sia alle variazioni nella densità normativa e nell'approfondimento dei controlli sui progetti edilizi, sia ai vari gradi di copertura dei costi definiti dalle amministrazioni comunali incaricate dell'edilizia. Le tasse elevate potrebbero in parte servire a finanziare l'aumento della spesa pubblica senza alzare le imposte. Il Sorvegliante dei prezzi ha deciso di verificare questa ipotesi chiamando in causa sia gli 11 Comuni che presentano tasse edilizie superiori alla media per tutte le tipologie abitative, sia i 5 Comuni con le tasse edilizie più basse.

Al centro del dibattito vi è molto spesso il grado di copertura dei costi. A oggi, non esistono norme che ne disciplinino il calcolo. L'esperienza ha dimostrato che c'è un ampio margine di manovra e che le pratiche adottate nel calcolo e nella ripartizione dei costi, così come i relativi gradi di copertura dei costi, sono diverse fra loro. Occorre inoltre precisare che il principio della copertura dei costi definisce solo un limite massimo di tassazione: gli enti locali possono liberamente decidere se, per motivi economici o di altra natura, preferiscono cofinanziare le spese per mezzo di altre fonti. Il principio della copertura dei costi stabilisce pertanto solo un limite massimo di tassazione, e deve essere valutato in relazione ad altri interessi o al principio dell'equivalenza. È importante ricordare che dovrebbero essere rimborsate solo le prestazioni fornite in modo efficiente.

Le ipotesi della Sorveglianza dei prezzi sulla proporzionalità diretta tra l'importo delle tasse e il grado di copertura dei costi (tasse elevate per un dichiarato alto grado di copertura dei costi; tasse basse per un dichiarato basso grado di copertura dei costi) ha trovato ampio riscontro. Si nota chiaramente che almeno 4 dei 5 Comuni con le tasse edilizie più basse – sulla base dei propri calcoli – hanno un grado di copertura dei costi basso (Sion non ha fornito dati sul grado di copertura, perché il regolamento sugli emolumenti è in corso di revisione). È altrettanto emerso che i regolamenti sugli emolumenti dei Comuni con le tasse edilizie più basse non sono sottoposti a revisione da molto tempo. Oltre a Sion e La-Chaux-de-Fonds, che sono già impegnati nei lavori di revisione o stanno per iniziarli, anche Ginevra[38], entro il 2017, intende procedere a un revisione, nella quale vorrebbe aumentare al 60 % il grado di copertura dei costi calcolato autonomamente per i costi del personale diretti.

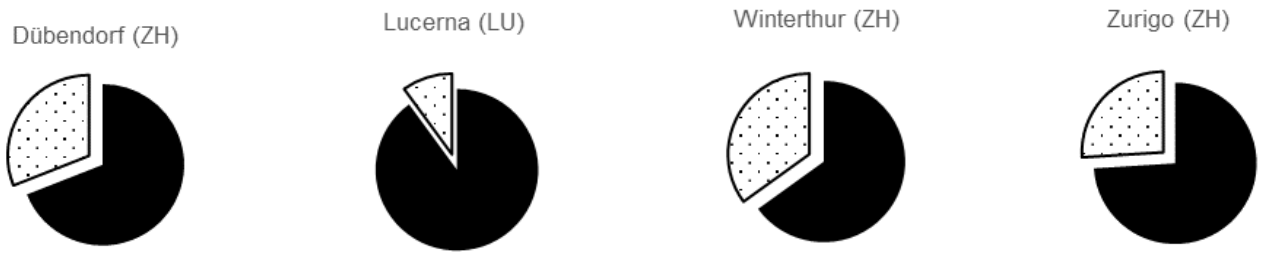
I diagrammi sottostanti riportano le coperture dei costi che ci sono state dichiarate da quei Comuni che, nell'analisi comparativa del 2014, rientravano per almeno una categoria fra i tre più cari.

[35] Cfr. nota 31.

[36] Cfr. www.mister-prezzi.admin.ch alla voce Documentazione > Pubblicazioni > Studi & analisi > 2015 («Marktbeobachtung Mischfuttermarkt»).

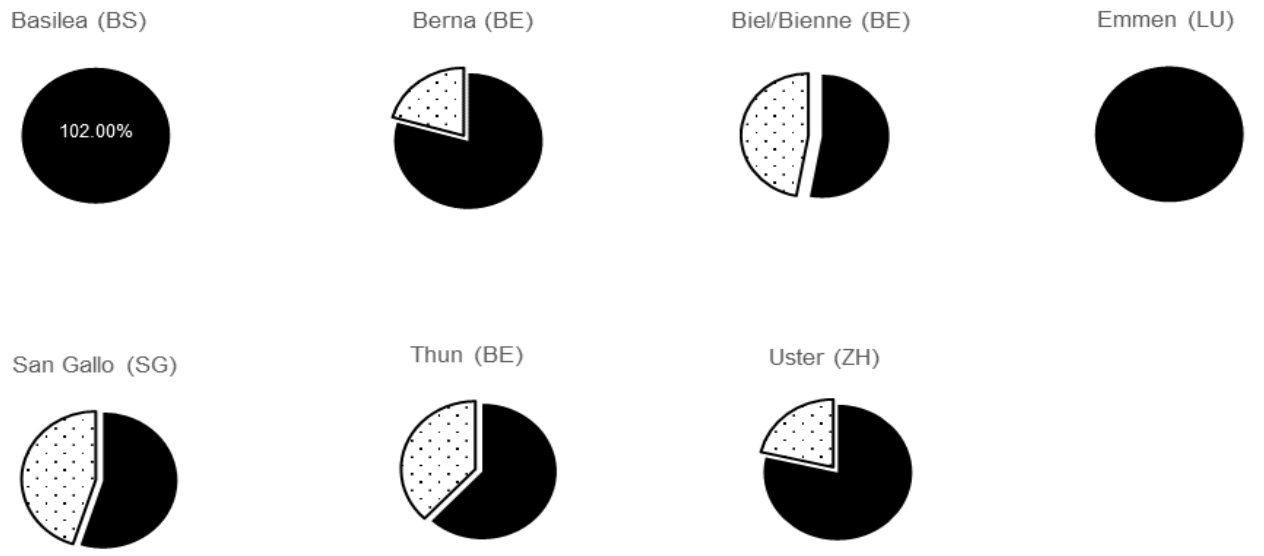
[37] Cfr. inchiesta del novembre 2014 della Sorveglianza dei prezzi, pubblicata nella Newsletter n. 7/14, consultabile su www.mister-prezzi.admin.ch alla voce Documentazione > Informazioni ai media > Newsletter > 2014.

[38] A Ginevra, le procedure edilizie sono cantonali e quindi le tasse edilizie sono definite dal Cantone.



■ Autodichiarazione della copertura dei costi

A seguire, la copertura dei costi autodichiarata da parte dei Comuni con le tasse edilizie superiori alla media (analisi comparativa del 2014):



■ Autodichiarazione della copertura dei costi

Copertura dei costi autodichiarata di quattro dei Comuni con tasse edilizie basse:

■ Autodichiarazione della copertura dei costi[39]

[39] A Ginevra, le procedure edilizie sono cantonali e quindi le tasse edilizie sono definite dal Cantone.

Si osservano grandi differenze tra i gradi di copertura dei costi dei Comuni. Tuttavia, occorre valutare con cautela i risultati del confronto tra i gradi di copertura dei costi e le conclusioni che se ne possono trarre, perché ogni Comune utilizza un proprio metodo per calcolare il grado di copertura dei costi. In alcuni casi, infatti, vengono conteggiati solo i costi del personale diretti; in altri, tutti i costi ammissibili (personale, locali, veicoli, ecc.). Per questa analisi sono state unicamente prese in considerazione le grandi differenze nelle procedure edilizie – differenze che, in ultima istanza, incidono fortemente sulle tasse a carico dei contribuenti.

Le variazioni si riscontrano nella presentazione della domanda di costruzione e nel disbrigo della pratica, nella gamma di prestazioni e nella contabilità finanziaria.

Le grandi differenze nelle tasse edilizie sono parzialmente riconducibili all'abbondanza di regolamenti, ordinanze, ecc. Di norma, la complessità della procedura è anche direttamente proporzionale ai costi. Ciononostante, requisiti e complessità diversi sono dettati non solo dal quadro normativo, ma in parte anche dalle caratteristiche locali (città/campagna, assetto geologico, densità edilizia, zone di conservazione e aree di sviluppo). Anche la volontà politica ricopre un ruolo determinante. I Comuni che hanno dichiarato un elevato grado di copertura dei costi, hanno motivato la loro prassi – a cui, di norma, corrispondono tasse più elevate – sostenendo di voler garantire i principi di copertura dei costi e di equivalenza. A loro avviso, inoltre, sarebbe opportuno evitare che questi servizi, non destinati all'intera collettività, ricadano sulle spalle dei contribuenti e che non vengano quindi finanziati con le imposte (principio del «chi inquina paga»). Di fronte al fatto che, alla fine, una parte sia comunque finanziata con le imposte, un Comune si è giustificato dichiarando che le procedure edilizie sono intese a migliorare il benessere generale (sicurezza, protezione ambientale, ecc.). Quale sia la quota da finanziare con le imposte, è una decisione politica. Le grandi differenze tra le tasse sono pertanto dovute da un lato ai vari regolamenti, alla gamma di prestazioni e alle caratteristiche locali; dall'altro, alle decisioni politiche in merito alla fonte di finanziamento.

Una questione che interessa da vicino alcuni Comuni – e che dal punto di vista del benessere generale dovrebbe sollecitare l'attenzione di tutti gli enti locali – riguarda l'**efficienza delle procedure edilizie. Si tratta di capire se esistono delle misure in grado di ottimizzare le procedure nel senso delle esigenze minimali che riguardano gli input e gli output[40], oppure, se le procedure possono almeno essere semplificate o accorciate, senza tuttavia comprometterne la qualità.** Sarebbe quindi auspicabile esaminare alcune misure per il miglioramento dell'efficienza e altri aspetti su cui intervenire. Uno studio della Segreteria di Stato dell'economia ha identificato delle misure per ottenere un potenziale miglioramento delle procedure edilizie e di ricorso[41]. Lucerna rientra fra quei Comuni che si sono occupati attivamente della questione e, nel 2016, introdurrà una procedura edilizia quasi completamente elettronica. Rimane da capire se, in questo modo, la procedura possa essere accorciata. Sarà sicuramente interessante osservare gli effetti che questo cambiamento avrà sulle procedure edilizie. La procedura edilizia elettronica è anche d'attualità a Winterthur, mentre Zurigo ha avviato già dal 2010 un progetto di miglioramento delle sue procedure edilizie. **Per i costruttori, l'accorciamento delle procedure può essere di grande importanza, perché significherebbe completare una costruzione nel minor tempo possibile dopo la garanzia di finanziamento.**

Un altro nodo da sciogliere riguarda la questione dell'armonizzazione, raggiungibile, ad esempio, rendendo i regolamenti più simili. Secondo l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) ci sarebbero 140 000 norme edilizie. L'USAM sollecita una semplificazione delle leggi e dei regolamenti[42]. Senza dubbio, si tratterebbe di una grande impresa. Probabilmente, sarebbe almeno possibile arrivare a un compromesso e creare, **sulla base di una procedura edilizia quasi ottimale (elaborata con l'aiuto di esperti), dei processi di riferimento per procedure, regolamenti e calcoli,** che possano servire da guida per gli altri Comuni. Sarebbe forse l'occasione giusta, per l'USAM per muovere il primo passo verso l'armonizzazione. Degno di nota nel contesto dell'armonizzazione è certamente l'accordo intercantonale sull'armonizzazione della terminologia (IVHB/AIHC). Questo accordo formalizza la standardizzazione dell'utilizzo di trenta termini nell'ambito della costruzione. I Cantoni[43] che vi hanno aderito si impegnano ad utilizzare la terminologia e le modalità di misurazione indicate nell'accordo. **A prescindere dalle diverse norme edilizie, più o meno vincolanti, l'armonizzazione dei regolamenti e dei concetti potrebbe far risparmiare sia i costruttori che le autorità di controllo.**

9. Trasporti pubblici – Intesa con le FFS su misure complementari all'accordo amichevole

Il Sorvegliante dei prezzi ha concordato con l'Unione dei trasporti pubblici (UTP) misure complementari all'accordo vigente, ottenuto mediante composizione amichevole, dirette soprattutto a raggiungere l'importo di circa 30 milioni di franchi stabilito nel 2014 come obiettivo di ribasso complessivo. Oltre agli attuali «biglietti ribassati», il settore è tenuto a proporre per almeno due anni – nel 2015 e nel 2016 – buoni del valore di dieci franchi a tutti i detentori di un abbonamento metà-prezzo. Inoltre l'offerta dei «biglietti ribassati», che figurava già nella gamma di biglietti risparmio, viene estesa a tutte le tratte a lunga distanza.

Il 4 agosto 2014 l'UTP e il Sorvegliante dei prezzi sono giunti a una composizione amichevole in merito alle

[40] Per esempio semplificare la documentazione e/o ridurre i contenuti da controllare.

[41] http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=57854.

[42] Fonte: "*140'000 Bauvorschriften – aber welche sind überflüssig?*", Berner Zeitung del 23 giugno 2015. http://www.bernerzeitung.ch/schweiz/standard/140-000-Bauvorschriften--aber-welche-sind-ueberfluessig/story/17841229.

[43] AG, BE, BL, FR, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, ZG. Altri Cantoni si stanno preparando all'adesione. Zurigo non aderirà all'accordo, ma comunque adeguerà il diritto cantonale alle direttive. IVHB/AIHC: http://www.dtap.ch/bpuk/konkordate/ivhb/ (disponibile anche in francese).

tariffe applicate nel traffico diretto[44] e ai loro possibili adeguamenti. Il relativo accordo è valido fino alla fine del 2017. Gli aumenti previsti dal settore sono stati innescati da mancanze di copertura relative alle indennità versate per il traffico regionale: i mezzi stanziati da Confederazione e Cantoni non erano sufficienti per finanziare l'offerta ordinata. Nel caso del traffico a lunga distanza, le entrate della vendita dei titoli di trasporto sono sufficienti per coprire i costi di esercizio e delle tracce che derivano dall'uso delle infrastrutture. La copertura dei costi generati dal traffico ferroviario regionale richiede invece il versamento di indennità supplementari da parte di Confederazione e Cantoni. La suddetta mancanza di copertura finanziaria ha perciò determinato una situazione di squilibrio nel rigido sistema tariffario: considerato che i prezzi dei titoli di trasporto sono calcolati applicando le medesime aliquote, sia nel traffico a lunga distanza sia in quello regionale, nel caso del primo si è verificato un aumento di entrate ingiustificato.

Nel quadro di una composizione amichevole, in occasione del cambiamento di orario di dicembre 2014 le imprese di trasporto hanno rinunciato ad aumentare il prezzo della «carta dalle 9» per il metà-prezzo e quello degli abbonamenti metà-prezzo. I restanti aumenti di prezzo del 2,9 per cento sono stati applicati come richiesto. Tuttavia, in contropartita le FFS devono offrire per le 50 tratte a lunga distanza più importanti un contingente di almeno 5000 «biglietti ribassati» al giorno, applicando uno sconto compreso tra il 30 e il 50 per cento. Nei tre anni 2015, 2016 e 2017 le FFS dovranno raggiungere annualmente un ribasso complessivo di 29,2 milioni di franchi. In caso contrario, secondo quanto convenuto il settore dei trasporti pubblici dovrà compensare la differenza offrendo «carte dalle 9» per il metà-prezzo ribassate a 29 franchi (ribasso del 50 per cento).

Dal cambiamento d'orario del 2014 i «biglietti ribassati» sono stati inclusi nella preesistente categoria dei biglietti risparmio e offerti come tali. Dopo aver constatato che l'offerta di «biglietti ribassati» non poteva bastare, da sola, per raggiungere l'obiettivo di compensazione, a metà 2015 FFS, UTP e Sorvegliante dei prezzi hanno concordato ulteriori misure. Le FFS si erano già dette disposte a rendere più attrattiva l'offerta di «biglietti ribassati». Già nel maggio 2015 è stato abbreviato il termine di prevendita, aumentando e adeguando l'offerta. In aggiunta a quanto previsto dalla composizione amichevole è stata inoltre concordata l'offerta di «biglietti ribassati» validi per tutte le tratte a lunga distanza, così da poter includere anche i collegamenti con gli aeroporti. A fine novembre 2015 erano stati venduti «biglietti ribassati» per un importo di 16 milioni di franchi.

La misura aggiuntiva principale prevedeva l'offerta annuale di un buono ai detentori di un abbonamento metà-prezzo, finanziariamente a carico del traffico a lunga distanza delle FFS. Il buono può però essere utilizzato per tutte le offerte del traffico diretto. In relazione agli obiettivi di ribasso vengono computati soltanto i buoni effettivamente utilizzati. La limitazione della validità dei buoni all'anno della loro emissione è dovuta al fatto che alla fine di ogni anno si stabilisce il grado di raggiungimento degli obiettivi di ribasso complessivo prefissati, ciò che permette di determinare gli importi mancanti e, di conseguenza, l'entità dell'offerta di «carte dalle 9» per il metà-prezzo a prezzo ridotto (29 franchi) nell'anno successivo. Alcuni buoni non hanno potuto essere utilizzati a causa di un ritardo del loro invio nei mesi di agosto e settembre 2015. Visto che sono computati soltanto i buoni effettivamente sfruttati, nel 2016 verrà offerto un numero più elevato di «carte dalle 9» per il metà-prezzo. Nel 2016 l'invio è previsto per il mese di febbraio, e perciò il numero di buoni utilizzati dovrebbe essere più elevato. A fine novembre 2015 sono stati utilizzati buoni per un importo superiore a 4 milioni di franchi.

Entro metà febbraio 2016 dovranno probabilmente essere offerte a un prezzo ribassato (29 franchi), fino a esaurimento del contingente, circa 100 000 «carte dalle 9» per il metà-prezzo.

9.1 Prospettive per le misure tariffarie di dicembre 2016

Conformemente all'accordo raggiunto mediante composizione amichevole, il settore dei trasporti pubblici potrà trasferire sulle tariffe la seconda parte degli aumenti del prezzo delle tracce previsti dal Consiglio federale, corrispondenti a 100 milioni di franchi all'anno. Fatte salve eventuali decisioni d'autorità con ripercussioni dirette sui costi, fino alla fine del 2017 le tariffe non potranno subire ulteriori aumenti. Il Sorvegliante dei prezzi vigilerà affinché questa prescrizione sia rispettata.

9.2 Ampliamento della rete ed evoluzione dei prezzi

Nell'ambito della politica dei trasporti ci si attiene al principio secondo cui occorre evitare un «trasferimento inverso» del traffico (dalla rotaia alla strada). Il previsto aumento di traffico dovrà essere affrontato anche ricorrendo ai trasporti pubblici. Negli ultimi decenni, le tariffe per l'utilizzo dei trasporti pubblici sono aumentate in misura maggiore rispetto all'indice nazionale dei prezzi al consumo[45]. Il confronto diretto con l'evoluzione dei prezzi del trasporto stradale evidenzia chiaramente la posizione di svantaggio dei trasporti pubblici.

Pur essendo già ben sviluppata, la rete di trasporti pubblici continua a crescere. In passato, ciò ha controbilanciato gli effetti del costante aumento dei prezzi. Tra il 1998 e il 2011 la parte delle persone che utilizzano i mezzi pubblici per il trasporto è cresciuta. Ora si potrebbe però verificare un'inversione di tendenza: l'ulteriore ampliamento dell'offerta continuerà a compensare i corrispettivi aumenti di prezzo dei biglietti e degli abbonamenti? Nel 2012 e nel 2013 la quota relativa ai trasporti pubblici si era già ridotta.

[44] Nel traffico a lunga distanza, regionale e locale l'utenza utilizza un unico titolo di trasporto, valido per l'intera tratta, anche se sono interessate diverse imprese di trasporto.

[45] Fonte: studio della Sorveglianza dei prezzi (2013) «*Entwicklung der Fahrkosten im Strassen- und Schienenverkehr - Eine Untersuchung anhand fünf exemplarischer Strecken in der Schweiz*», consultabile sul sito Internet www.mister-prezzi.admin.ch alla voce Documentazione > Studi & Analisi > 2013.

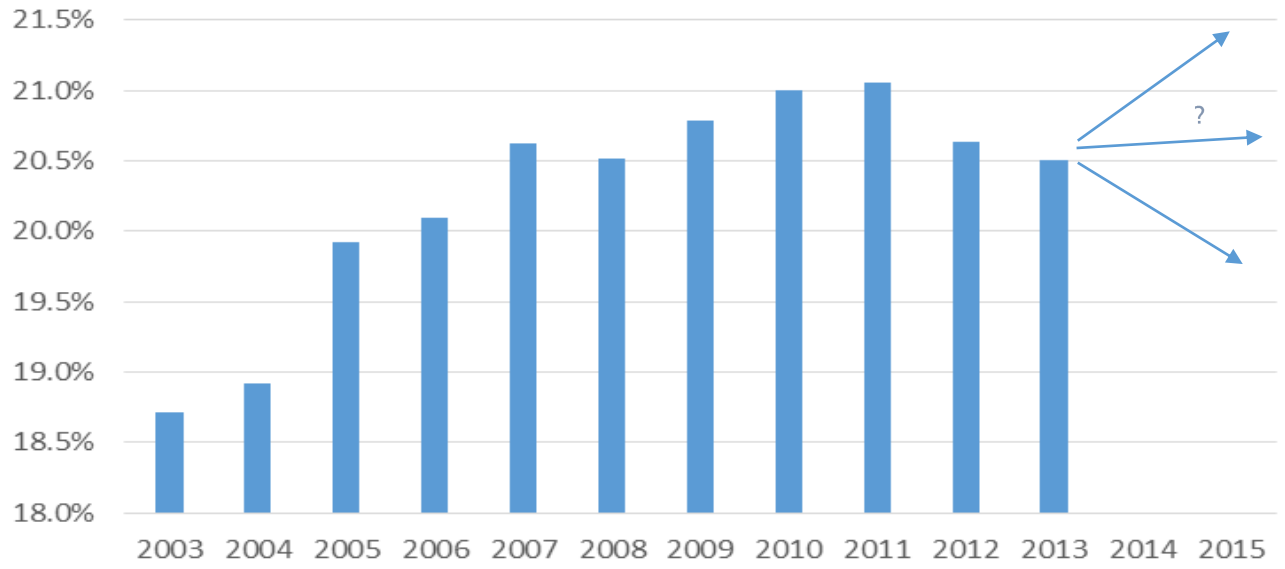


Grafico 6: Ripartizione modale del traffico dal 2003 (quota percentuale dei trasporti pubblici rispetto al traffico passeggeri totale su strada e ferrovia; fonte: UST – Mobilità e trasporti).

Pur non essendo competente in materia di misure tariffarie nel settore dei trasporti pubblici, il Consiglio federale può esprimere le sue aspettative a tale proposito. In un comunicato stampa del 18 novembre 2015[46] ha invitato il settore dei trasporti pubblici a coprire il fabbisogno finanziario supplementare, previsto per gli anni 2018–2021 nell'ambito del traffico regionale, con aumenti dell'efficienza e, se questi non si rilevassero sufficienti, con adeguamenti dei prezzi dei biglietti. Qualche giorno prima, in un comunicato stampa le FFS avevano già manifestato il proposito di migliorare l'efficienza delle loro prestazioni[47]. In futuro, in occasione dell'approvazione di nuove tariffe il Sorvegliante dei prezzi vigilerà affinché questa dichiarazione d'intenti venga rispettata, e la richiesta di maggiore efficienza formulata dal Consiglio federale sia tenuta in debita considerazione. Il settore interessato potrebbe infatti essere più disponibile ad un aumento delle tariffe e meno propenso all'attuazione di misure di risparmio concernenti tutte le imprese di trasporto. Bisognerà verificare se la dichiarazione pubblica delle FFS e la richiesta di maggiore efficienza formulata dal Consiglio federale si concretizzeranno in minori costi d'esercizio per chilometro per treno e per chilometro per passeggero. Negli ultimi anni i passeggeri si sono già fatti carico di una quota elevata dei costi di esercizio. Il grado di copertura dei costi del traffico regionale delle FFS – cioè il rapporto tra le entrate realizzate con l'utenza e i costi generali dell'azienda è aumentato e nel 2014 si situava al 60 per cento. Negli ultimi anni il traffico a lunga distanza delle FFS ha addirittura generato un utile.

Occorre attendere di conoscere gli effetti sull'utenza delle nuove misure tariffarie del 2014 e degli aumenti previsti per il 2016. Si teme una nuova e importante misura tariffaria per il 2018. Secondo il Sorvegliante dei prezzi è fondamentale che i committenti prestino maggiore attenzione agli aspetti finanziari, così da mantenere competitivi i trasporti pubblici.

10. Tariffe eque grazie a un quadro fedele e trasparente della situazione finanziaria basato sul MPCA2

Il nuovo modello di presentazione dei conti armonizzato («MPCA2») che sarà progressivamente introdotto da tutti gli enti pubblici svizzeri intende armonizzare interamente le contabilità federali, cantonali e comunali. Il Sorvegliante dei prezzi esorta i Cantoni e i Comuni ad approfittare di questo adeguamento delle norme contabili per migliorare la trasparenza delle presentazioni dei conti. Sarà così possibile determinare più correttamente le tariffe e gli emolumenti in base ai costi effettivi. A tale proposito, dal 2014 il Sorvegliante dei prezzi ha inviato le sue raccomandazioni dettagliate ai Cantoni di Friburgo, Ginevra, Giura, Glarona, Neuchâtel, Svitto, Turgovia e Zugo con il principale intento di garantire prezzi giusti per tutti gli Svizzeri. Dall'inizio del 2015, nella nuova pagina Internet della Sorveglianza dei prezzi dedicata al MPCA2 si possono consultare tutte le informazioni su questo tema[48].

Nell'analisi delle tariffe e degli emolumenti l'osservazione dei dati contabili costituisce un elemento di valutazione importante. Le norme che regolano la stesura dei rendiconti finanziari degli enti pubblici svolgono un ruolo fondamentale. Purtroppo in passato le presentazioni dei conti fornivano solo di rado un quadro reale e trasparente della situazione finanziaria, soprattutto nei settori dell'approvvigionamento idrico e dello smaltimento delle acque di scarico. Una presentazione del patrimonio e del debito fedele alla realtà è tuttavia una condizione indispensabile per poter fissare tasse eque.

Benché la maggior parte dei servizi pubblici non realizzino utili abusivamente elevati, un'applicazione inflessibile del principio di precauzione, ad esempio attraverso eccessive misure di *prefinanziamento* degli investimenti

[46] Comunicato stampa del Consiglio federale del 18 novembre 2015: «Il Consiglio federale intende ripartire su più parti i costi supplementari nel traffico regionale».

[47] Comunicato stampa delle FFS del 5 novembre 2015: «RailFit20/30: Le FFS lanciano un programma volto alla riduzione dei costi e rivedono i concetti d'offerta e d'esercizio».

[48] Cfr. www.mister-prezzi.admin.ch alla voce Temi > Isola dei prezzi elevati > MPCA2.

futuri, così come la definizione di obiettivi troppo rigidi di equilibrio finanziario e l'applicazione di alcune regolamentazioni cantonali che impongono *periodi di ammortamento estremamente brevi*, possono determinare tasse troppo elevate. È importante che le spese d'investimento in un'infrastruttura siano equamente distribuite su tutti gli utenti, compresi quelli non ancora nati.

Il passaggio al MPCA2 non garantisce di per sé l'eliminazione di tutte le pratiche che possono condurre a prezzi abusivamente elevati. L'ampio margine di manovra esistente nell'applicazione delle nuove norme contabili consente infatti di non modificare, o solo in modo molto marginale, alcune pratiche che comportano un aumento fittizio dei costi.

Per questo motivo il Sorvegliante dei prezzi ha dapprima svolto un'indagine presso le autorità cantonali per fare il punto della situazione sull'introduzione del MPCA2 a livello comunale. La valutazione delle raccomandazioni presentate nel manuale MPCA2 e le informazioni raccolte direttamente presso i Cantoni hanno permesso di individuare i punti deboli sui quali era necessario prendere posizione per evitare che dopo la migrazione a MPCA2 fossero mantenute misure tali da indurre tariffe troppo elevate. Il Sorvegliante dei prezzi ha infine rivolto raccomandazioni specifiche sul passaggio al nuovo modello per servizi quali l'approvvigionamento idrico o lo smaltimento delle acque di scarico ai Cantoni di Friburgo, Ginevra, Giura, Glarona, Neuchâtel, Svitto, Turgovia e Zugo[49]. Gli aspetti più importanti sono riassunti qui di seguito.

- Le iscrizioni all'attivo dei beni amministrativi devono essere **ammortizzate in modo lineare** in base al loro **valore storico** su una **durata di utilizzazione più realistica possibile**.
- Bisogna **evitare** di contabilizzare **ammortamenti supplementari**.
- Gli **ammortamenti** devono essere contabilizzati **a partire dall'inizio dell'utilizzazione** dell'impianto.
- I **fondi non edificati non devono essere ammortizzati**.
- In caso di rivalutazione dei beni amministrativi al momento del passaggio al MPCA2, le **riserve** costituite devono essere individuate e **vanno utilizzate unicamente per compensare l'aumento delle spese d'ammortamento dovuto all'incremento del valore degli attivi**. Inoltre, l'aumento dei **fondi propri** conseguente alla rivalutazione dei beni amministrativi **non deve essere rimunerato**.
- In caso di **sussidiamento** di un nuovo investimento, l'attivo del bilancio deve contenere l'importo lordo dell'investimento finanziato dal contributo, mentre il passivo deve contenere il contributo all'investimento in quanto impegno finanziario a lungo termine.
- Va fatto ricorso ai **prefinanziamenti** soltanto se gli ammortamenti effettivi sono inferiori agli ammortamenti teorici calcolati con il metodo lineare sui valori storici e se i fondi propri, osservabili attraverso una presentazione trasparente della realtà economica, si situano a un livello molto basso.
- I prestiti erogati al Comune da **fondi speciali** devono essere rimunerati allo stesso tasso dei prestiti contratti dal medesimo.
- Il riequilibrio delle **perdite** deve essere assorbito in primo luogo da una **diminuzione del capitale proprio**. Quando questo non è più possibile, il disavanzo può essere compensato attraverso la sua iscrizione nel preventivo, ripartita su un **periodo di almeno cinque anni**.

Nei prossimi anni il Sorvegliante dei prezzi continuerà a battersi affinché le tasse e gli emolumenti siano fissati in modo trasparente e in base al principio del quadro fedele della realtà economica. In quest'ottica seguirà l'evoluzione della situazione nei Cantoni che non hanno ancora adottato il MPCA2[50] e se necessario sottoporrà alle autorità competenti il suo parere in merito.

Nella pagina del sito Internet della Sorveglianza dei prezzi dedicata al MPCA2[51] si possono consultare tutte le informazioni pubblicate su questo tema dal Sorvegliante dei prezzi.

11. Tasse per la distribuzione d'acqua potabile e per lo smaltimento delle acque di scarico

Contrariamente alle aspettative, la dimensione del Comune[52] non è il fattore principale che determina l'importo delle tasse per lo smaltimento delle acque di scarico. Altri fattori endogeni ed esogeni provocano forti differenze tariffarie fra i Comuni di ogni dimensione e impediscono di stabilire un rapporto univoco tra numero di abitanti e importo delle tasse. Questo è quanto emerge dallo studio del Sorvegliante dei prezzi sulla relazione tra le tariffe dell'acqua potabile e dello smaltimento delle acque di scarico e la dimensione dei Comuni.

Nel 2015 gli annunci provenienti dai Comuni, dalle organizzazioni private per l'approvvigionamento idrico o dalle associazioni per lo smaltimento delle acque di scarico sono quasi raddoppiati rispetto al 2014. È rallegrante il fatto che una parte crescente delle tariffe sottoposte al parere del Sorvegliante dei prezzi non erano troppo elevate, sono state adeguate in seguito a discussioni con il Sorvegliante dei prezzi o sono state adattate dalle autorità competenti secondo il parere del Sorvegliante dei prezzi espresso nelle sue raccomandazioni formali.

Oltre alle raccomandazioni ai Comuni sulle tariffe, il Sorvegliante dei prezzi ha condotto uno studio sulla relazione tra le tariffe dell'acqua potabile e dello smaltimento delle acque di scarico e la dimensione dei Comuni. Per il

[49] Le raccomandazioni ai Cantoni di Friburgo, Ginevra, Giura, Glarona, Neuchâtel, Turgovia e Zugo sono consultabili sul sito Internet della Sorveglianza dei prezzi: www.mister-prezzi.admin.ch alla voce Temi > Isola dei prezzi elevati > MPCA2.

[50] Cantoni di Appenzello Interno, Basilea Città, Lucerna, San Gallo, Sciaffusa, Svitto, Ticino, Vaud e Vallese.

[51] Cfr. www.mister-prezzi.admin.ch sotto Temi > Isola dei prezzi elevati > MPCA2

[52] La dimensione è misurata dal numero di abitanti del Comune (fonti: STATPOP, UFS).

Sorvegliante dei prezzi il confronto delle tariffe[53] è un primo importante criterio per decidere se esaminare più da vicino una determinata tariffa. Il Sorvegliante dei prezzi riceve continuamente segnalazioni sulle tariffe a volte molto elevate praticate dai piccoli Comuni. Sorge così la domanda se i piccoli Comuni sono sempre più cari di quelli grandi e se il confronto con i Comuni con più di 5000 abitanti sia effettivamente il metodo comparativo più adatto.

A livello teorico vi dovrebbero essere delle economie di scala positive tali per cui più aumentano le dimensioni del Comune più i costi per abitante si riducono. Uno studio effettuato dall'Associazione svizzera dei professionisti della protezione delle acque (VSA) e dalla Fachorganisation für Entsorgung und Strassenunterhalt (FES) per conto dell'Ufficio federale per l'ambiente (UFAM) ha evidenziato che, in generale, più le dimensioni del bacino d'utenza dell'impianto di depurazione aumentano, più i costi complessivi d'esercizio e di manutenzione per lo smaltimento delle acque di scarico per abitante diminuiscono. Per quanto riguarda la fornitura d'acqua potabile ci si potrebbe attendere degli effetti di scala prevalentemente positivi. Al contrario, i piccoli Comuni hanno spesso a disposizione abbastanza acqua di buona qualità che non richiede diverse fasi di potabilizzazione e gli investimenti per garantire un approvvigionamento sicuro sono molto meno onerosi rispetto a quelli delle grandi città.

Pertanto, se per le tariffe di smaltimento delle acque di scarico nei piccoli Comuni si dovrebbero prevedere dei prezzi tendenzialmente molto più alti, per la fornitura di acqua potabile non è del tutto chiaro quali tendenze potrebbero delinearsi. In entrambi i casi sarebbe logico aspettarsi delle tariffe molto diverse tra Comuni molto piccoli (elevato indice di dispersione), dove i costi per la potabilizzazione e la depurazione dell'acqua sono a carico di un numero ristretto di contribuenti.

La Sorveglianza dei prezzi ha così effettuato un'analisi per verificare queste ipotesi. Oltre ai Comuni con più di 5000 abitanti inclusi nel confronto delle tariffe pubblicato su Internet, sono state rilevate le tariffe di tre gruppi di confronto ciascuno composto da 32 Comuni con una popolazione prossima a, rispettivamente, 1000, 2000 e 3500 abitanti. Dallo studio sono stati esclusi i Comuni con meno di 1000 abitanti. Nei grafici seguenti sono rappresentate le tariffe dell'acqua potabile e dello smaltimento delle acque di scarico pagate da un nucleo famigliare medio, in base alle dimensioni del Comune. Il nucleo famigliare medio (w_HHT) è costituito dalla media ponderata dei tre tipi di nucleo famigliare standard utilizzati nel confronto delle tariffe del Sorvegliante dei prezzi. Il nucleo famigliare HHT 3/4 (tre persone che vivono in un appartamento di quattro locali) è stato conteggiato due volte per corrispondere meglio alla grandezza media di un nucleo famigliare in Svizzera.

[53] Da alcuni anni la Sorveglianza dei prezzi pubblica le tariffe per la fornitura dell'acqua e lo smaltimento delle acque di scarico dei Comuni con più di 5000 abitanti. Cfr. www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch.

11.1 Risultati

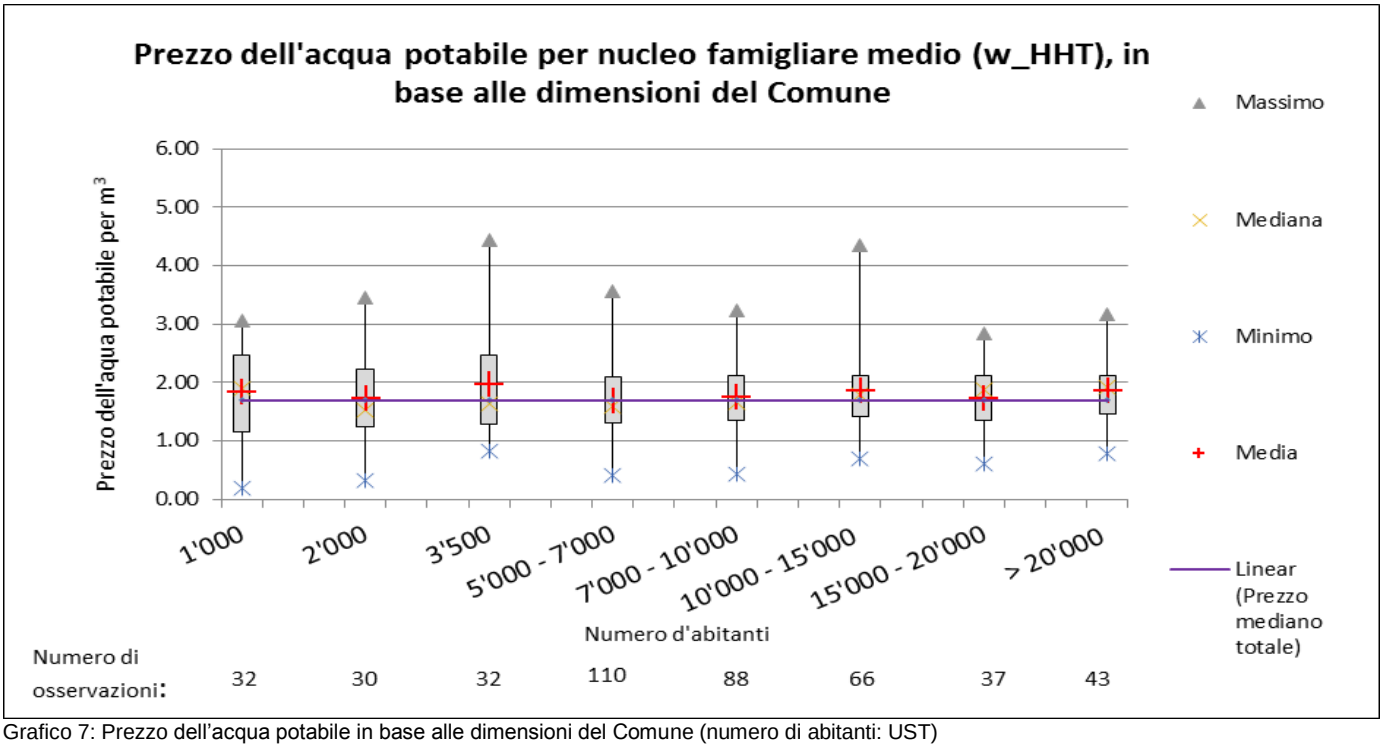


Grafico 7: Prezzo dell'acqua potabile in base alle dimensioni del Comune (numero di abitanti: UST)

Il grafico illustra i prezzi dell'acqua potabile in base alle dimensioni dei Comuni. **Non è possibile stabilire una relazione univoca tra dimensioni del Comune e importo delle tasse**. Apparentemente, in media, i vantaggi di scala dei grandi Comuni sono compensati dall'onere supplementare per garantire un approvvigionamento sicuro, dai tragitti più lunghi per il trasporto e dai maggiori costi di potabilizzazione.

La barra grigia che contiene la metà di tutti i valori può essere interpretata come una misura dell'indice di dispersione. Nei piccoli Comuni questo valore è in maniera evidente più alto rispetto ai grandi Comuni, anche se i campioni per questi Comuni non sono così vasti come quelli usati per i Comuni tra 5000 e 20 000 abitanti. Non si tratta di un dato sorprendente in quanto i piccoli Comuni possono godere di tariffe molto basse in presenza di condizioni favorevoli, come nel caso dei Comuni montani che dispongono di acqua di sorgente in quantità sufficiente e di buona qualità. Al contrario, la presenza di condizioni sfavorevoli si ripercuote negativamente sulle tariffe perché gli investimenti per il trasporto, la potabilizzazione e lo stoccaggio sono ripartiti su un numero inferiore di contribuenti.

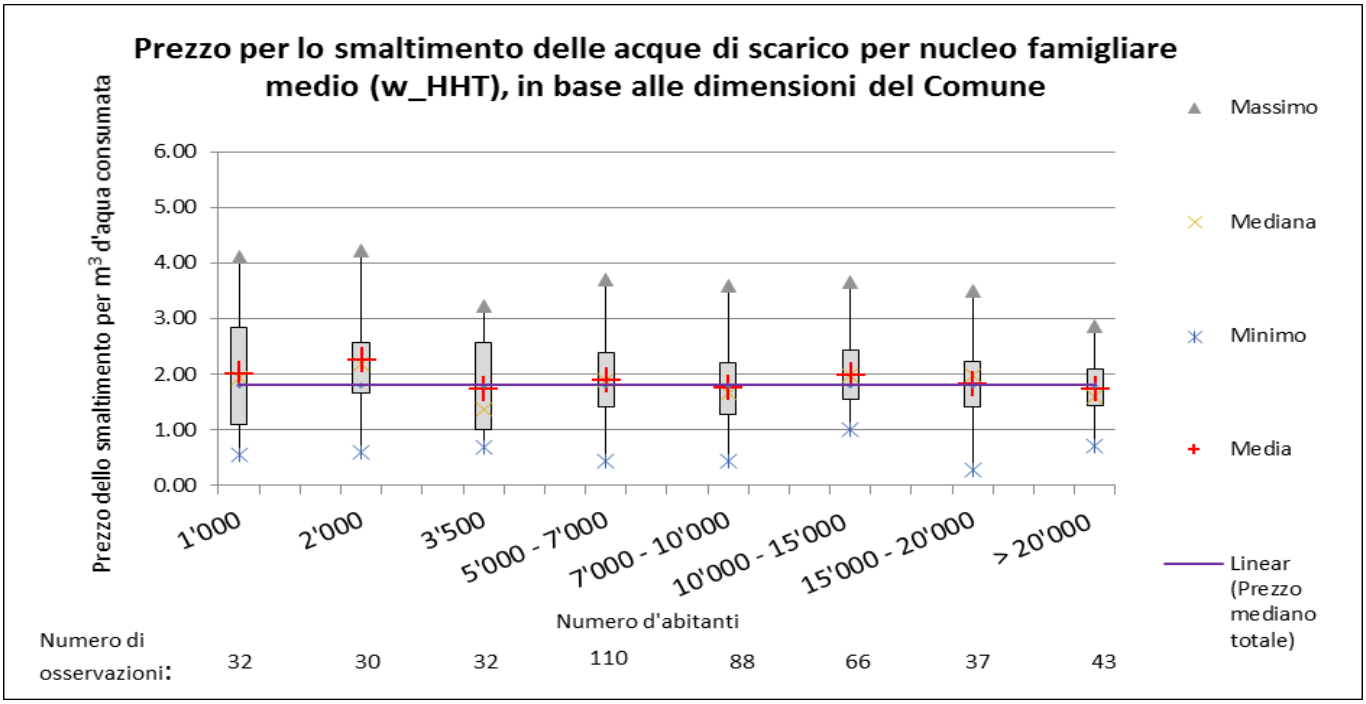


Grafico 8: Prezzo per lo smaltimento delle acque di scarico in base alle dimensioni del Comune (numero di abitanti: UST)

Il grafico illustra i prezzi per lo smaltimento delle acque di scarico in base alle dimensioni dei Comuni. **Anche in questo caso non è possibile stabilire una relazione univoca tra dimensioni del Comune e importo delle tasse**. Inoltre, i vantaggi di scala non sembrano avere un impatto diretto sull'importo delle tasse. Si tratta di un dato sorprendente se paragonato allo studio commissionato dall'UFAM, secondo il quale i vantaggi di scala influiscono fortemente sui costi. Ad ogni modo, oltre i 10 000 abitanti è possibile osservare una lieve tendenza alla diminuzione delle tariffe. Tuttavia, vi sono molte ragioni per cui i costi non si ripercuotono direttamente sulle tariffe, in particolare nei piccoli Comuni, che in passato hanno spesso usufruito di generosi sussidi. Anche le tasse d'allacciamento[54] hanno il loro peso, soprattutto in alcuni piccoli Comuni. Inoltre, molti di questi sono allacciati a un impianto di depurazione delle acque (IDA) più ampio, mentre alcuni grandi Comuni devono gestire più di un IDA o sono allacciati a diversi impianti.

Ad eccezione del gruppo di Comuni con 2000 abitanti, anche in questo caso si riscontra un indice di dispersione dei prezzi tendenzialmente più elevato nei piccoli Comuni. Inoltre, è dimostrato che i costi più alti hanno un minore impatto se possono essere ripartiti su un ampio bacino di contribuenti.

[54] Le tasse d'allacciamento alle reti di distribuzione d'acqua potabile e di smaltimento delle acque di scarico sono state escluse dallo studio.

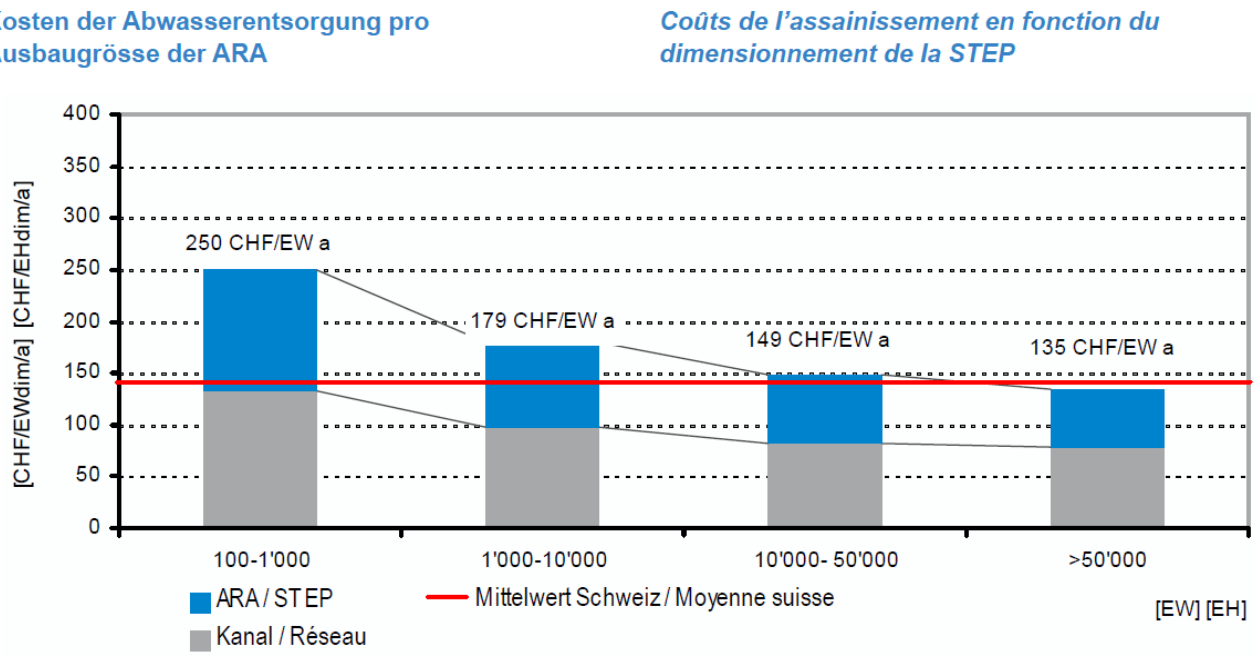


Grafico 9: Confronto tra le tasse e i costi di smaltimento delle acque di scarico

Il grafico, tratto dallo studio empirico commissionato dall'UFAM «Coûts et prestations de l'assainissement» (VSA/KI 2011 – Disponibile solamente in tedesco e francese), evidenzia delle importanti economie di scala per quanto riguarda i costi della depurazione. Le economie di scala legate ai costi per le canalizzazioni risultano invece meno marcate. Si può quindi affermare che più aumentano le dimensioni del bacino d'utenza dell'IDA[55] più si riducono i costi per abitante.

Nel confronto delle tariffe del Sorvegliante dei prezzi questa tendenza sembra confermarsi solo nei Comuni con più di 10 000 abitanti. È solo lì, infatti, che il vantaggio di scala documentato dallo studio dell'UFAM si riflette anche sui prezzi.

È importante rilevare che le analisi dell'UFAM e della Sorveglianza dei prezzi non usano la stessa misura del bacino d'utenza. Mentre lo studio dell'UFAM si basa sul numero d'utenti dell'IDA, il confronto delle tariffe della Sorveglianza dei prezzi si focalizza sul numero di abitanti dei Comuni. A questo proposito notiamo che spesso i Comuni più piccoli sono allacciati a degli IDA con un numero d'utenti superiore al numero di abitanti del Comune. Al contrario, alcuni grandi Comuni devono gestire più di un IDA o sono allacciati a diversi impianti. Inoltre, lo studio del Sorvegliante dei prezzi prende in considerazione solo i Comuni con più di 1000 abitanti. Infine, l'UFAM misura i costi mentre il Sorvegliante dei prezzi le tariffe.

11.2 Conclusione

Contrariamente alle aspettative, la dimensione del Comune non è il fattore principale che determina l'importo delle tasse per lo smaltimento delle acque di scarico. Altri fattori endogeni ed esogeni provocano forti differenze tariffarie fra i Comuni di ogni dimensione e impediscono di stabilire un rapporto univoco tra numero di abitanti e importo delle tasse.

Il fatto che il Sorvegliante dei prezzi riceva molte segnalazioni sulle tariffe alte o molto alte applicate dai piccoli Comuni, si riflette nel tendenzialmente elevato indice di dispersione relativo alle tariffe e ai costi in questi Comuni. Com'è facile immaginare, le lamentele al Sorvegliante dei prezzi vengono soprattutto dai contribuenti che pagano tariffe elevate.

Mentre per la depurazione delle acque di scarico si rileva un vantaggio di scala nei Comuni con più di 10 000 abitanti che si ripercuote anche sulle tariffe, nei grandi Comuni in generale il prezzo dell'acqua potabile non è più basso. Ciò non significa che non vi siano vantaggi di scala a livello di fornitura di acqua potabile. Tuttavia, nelle grandi città si investe di più nella sicurezza dell'approvvigionamento e i costi di trasporto e di trattamento incidono maggiormente. Infatti, a differenza dell'acqua di sorgente e dell'acqua sotterranea, spesso disponibili in quantità sufficiente nelle dirette vicinanze, l'acqua di lago e di fiume deve essere sottoposta a una potabilizzazione in più fasi alquanto onerosa. Non bisogna poi dimenticare che, oltre alle tasse ricorrenti, anche le tasse d'allacciamento contribuiscono alla copertura dei costi e che, soprattutto in passato, le regioni periferiche hanno ricevuto ingenti sussidi proprio per lo smaltimento delle acque di scarico.

È importante rilevare che, a causa delle norme contabili vigenti in alcuni Comuni che prescrivono delle durate d'ammortamento eccessivamente corte, dei costi ridotti non necessariamente conducono a delle tariffe basse. Il collegamento a un grosso IDA richiede spesso l'utilizzo di costose canalizzazioni, che hanno una durata d'utilizzo stimata a 80 anni. Se queste canalizzazioni vengono ammortizzate su un periodo compreso tra 10 e 20 anni, le tariffe che ne risultano sono piuttosto elevate. Con l'introduzione del nuovo modello contabile armonizzato ("MCA2"), molti Cantoni procederanno a una estensione della durata dell'ammortamento degli attivi più longevi. La speranza è quindi che in futuro dei costi ridotti condurranno anche a delle tariffe ridotte.

[55] In tedesco ARA e in francese STEP.

Dalle conclusioni dello studio precedentemente illustrato risulta che il confronto delle tariffe è un metodo comparativo adatto anche ai piccoli Comuni. La presenza di condizioni favorevoli o sfavorevoli ha tuttavia un impatto molto più forte sui costi nei piccoli Comuni rispetto ai Comuni più popolosi. Nella valutazione dei singoli casi la Sorveglianza dei prezzi tiene conto di tutti i fattori di influenza già noti. Ciò significa, ad esempio, che un prezzo nettamente superiore alla media non è necessariamente troppo alto, mentre l'aumento di un prezzo inferiore alla media può essere abusivo.

12. Tariffe bancarie: osservazione delle spese applicate ai conti dalle banche svizzere

Per potersi esprimere in merito alle decine di reclami che riceve ogni anno sulle spese bancarie, il Sorvegliante dei prezzi ha esaminato più da vicino le tariffe delle banche svizzere. I risultati dell'analisi indicano che le spese di trasferimento di titoli e, in misura minore, le spese di chiusura dei conti, possono ostacolare il buon funzionamento della concorrenza perché limitano la mobilità della clientela[56]. Il Sorvegliante dei prezzi sospetta che le banche, più che coprire i costi delle operazioni, vogliano scoraggiare i clienti che desiderano trasferire il proprio patrimonio in un'altra banca. Il Sorvegliante dei prezzi ha dunque invitato le banche svizzere ad abolire le spese di chiusura dei conti, a ridurre le tariffe per il trasferimento dei titoli e, laddove non fosse già il caso, a rendere le informazioni che riguardano queste spese sempre facilmente accessibili ai propri clienti.

12.1 Svolgimento dell'osservazione di mercato

Nell'osservazione di mercato, l'attenzione del Sorvegliante dei prezzi si è incentrata sulle spese di apertura, di tenuta e di chiusura di un conto e sulle spese di trasferimento in altri istituti per le seguenti tipologie di conto:

- conto stipendio: conto per il versamento dello stipendio e per la gestione delle transazioni correnti;
- conto risparmio: conto di deposito con un tasso d'interesse più alto rispetto al conto stipendio, ma di solito non utilizzabile per effettuare direttamente i pagamenti;
- conto deposito titoli: conto per il deposito e la compravendita di valori mobiliari (azioni, obbligazioni, ecc.);
- conto 3A: conto di previdenza individuale privata (3° pilastro);
- conto di libero passaggio: conto bloccato sul quale viene versato il capitale previdenziale (2° pilastro) in caso di interruzione dell'attività lucrativa.

Sulle tante banche attive in Svizzera ne sono state scelte 32[57] che garantiscono i servizi di base anche ai conti di piccola entità. La maggior parte della popolazione residente in Svizzera è titolare di almeno un conto presso uno di questi istituti. L'analisi delle tariffe praticate dalle banche di questo campione fornisce dunque un'immagine pressoché esaustiva della situazione nel nostro Paese.

12.2 Risultati dell'osservazione di mercato

Prima costatazione del Sorvegliante dei prezzi: la maggior parte delle condizioni necessarie al corretto funzionamento di un mercato in concorrenza sono garantite. Molte banche offrono servizi piuttosto simili a prezzi alquanto diversi. In generale, le informazioni sui prodotti e i prezzi sono facilmente accessibili e trasparenti.

Non si può invece dire lo stesso delle informazioni sulla chiusura del conto e soprattutto sul trasferimento di titoli. In alcuni casi queste spese figurano solo nelle condizioni generali che i clienti, come risaputo, spesso non leggono per intero. Inoltre, al momento dell'apertura di un conto, gli stessi clienti solo raramente si focalizzano sulle spese di chiusura del conto o sulle spese di trasferimento di titoli.

Da un primo esame dei dati raccolti è emerso che le spese di trasferimento di un portafoglio di titoli verso un altro istituto e, in misura minore, le spese di chiusura del conto possono ostacolare la concorrenza perché limitano la mobilità della clientela che desidera trasferire il proprio patrimonio altrove. In generale le banche del nostro campione fatturano una *flat fee* compresa tra 50 e 200 franchi per il trasferimento di ogni riga del portafoglio titoli, con una forte convergenza verso i 100 franchi (grafico 10).

[56] Il rapporto « Observation des tarifs appliqués aux comptes bancaires en Suisse » (disponibile solo in francese) è consultabile sul sito Internet www.mister-prezzi.admin.ch alla voce Documentazione > Studi & Analisi > 2015.

[57] Composizione del campione: le 24 banche cantonali, le due grandi banche svizzere (UBS e Credit Suisse), la filiale bernese della Banca Raiffeisen, PostFinance, la banca Coop, la banca Migros, la Baloise Bank SoBa e la banca Valiant.

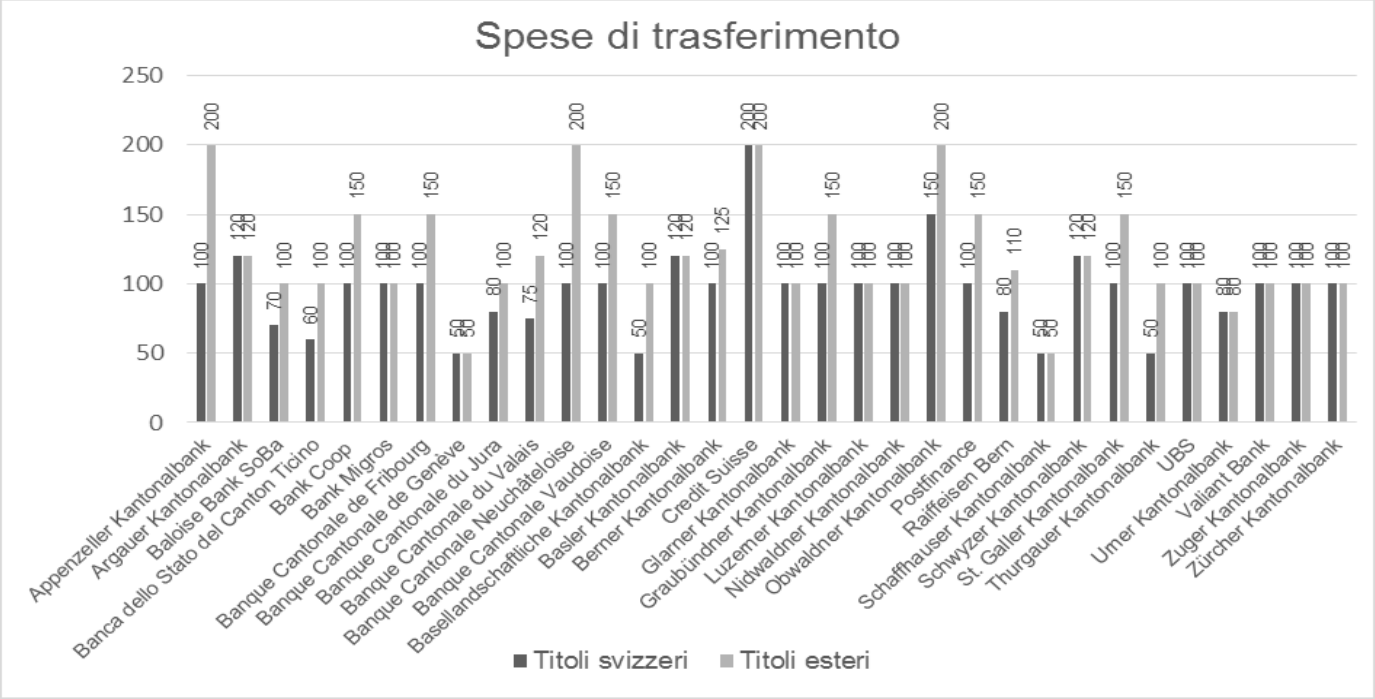


Grafico 10: Spese per il trasferimento di titoli in Svizzera verso un'altra banca (spese minime), aggiornate al 30 aprile 2015

In base al numero di titoli nel portafoglio, le spese di trasferimento possono ammontare a diverse centinaia se non migliaia di franchi. Alcuni istituti, inoltre, fatturano costi più elevati per i titoli esteri. In caso di trasferimento fisico del titolo, le tariffe possono salire notevolmente.

Tali spese possono risultare talmente onerose da scoraggiare i clienti a passare a un altro istituto che offre condizioni migliori. Ad esempio, il trasferimento di un portafoglio teorico del valore di 60 000 franchi composto da cinque titoli svizzeri e da dieci titoli esteri, senza alcuna consegna fisica, potrebbe costare tra 750 e 3000 franchi, il che corrisponde a un rendimento negativo su base annua compreso tra -1,3 e -5 %.

A seconda del rapporto tra il numero di titoli e il valore del portafoglio, le spese di trasferimento possono ripercuotersi in maniera più o meno significativa sul rendimento del portafoglio. Le spese di chiusura e soprattutto di trasferimento diventano problematiche quando i portafogli sono piccoli ma con tanti titoli oppure in circostanze particolari (p. es. separazione dei beni in caso di divorzio, liquidazione di una società o trasmissione di un'eredità) in cui il trasferimento dei titoli in un'altra banca può rivelarsi una vera necessità.

Le informazioni rilevate attraverso l'osservazione di mercato non permettono di stimare il costo effettivo delle operazioni di chiusura del conto o di trasferimento di titoli. In ogni caso l'importo delle spese di trasferimento sembra inappropriato, in particolare se confrontato con le commissioni per la compravendita di titoli su apposite piattaforme, come quelle di Migros (40 franchi, *flat fee*), PostFinance (da 25 franchi) e Swissquote (da 9 franchi). È importante sottolineare che generalmente le commissioni di compravendita coprono anche le spese degli analisti finanziari che forniscono consulenza ai clienti sull'acquisto o sulla vendita di titoli. Ad esempio, la compravendita di azioni per 4000 franchi di un titolo quotato alla Borsa svizzera tramite il servizio E-Trading di PostFinance prevede una commissione di 25 franchi, mentre il trasferimento di questa stessa posizione a un altro istituto costerebbe 100 franchi. Le spese di trasferimento sono il quadruplo più elevate delle spese di mediazione. In altre parole, in base al prezzo di trasferimento, la stessa posizione potrebbe essere acquistata e venduta due volte.

12.3 Richieste del Sorvegliante dei prezzi

I risultati dell'analisi delle tariffe bancarie inducono a pensare che le spese di trasferimento di titoli e, in misura minore, quelle di chiusura di un conto servano soprattutto a scoraggiare i clienti affinché evitino di trasferire il loro patrimonio altrove, piuttosto che a coprire i costi generati da queste operazioni. Il Sorvegliante dei prezzi ha dunque invitato le banche svizzere ad abolire le spese di chiusura dei conti e a ridurre le spese di trasferimento di titoli, in modo che queste ultime coprano al massimo i costi effettivamente sostenuti. Inoltre, le banche dovrebbero sempre rendere facilmente accessibili ai loro clienti le informazioni riguardanti tali spese.

La maggioranza delle 32 banche direttamente interpellate dal Sorvegliante dei prezzi ha dichiarato di verificare regolarmente che le proprie tariffe siano adeguate alla copertura dei costi prodotti da questo tipo di operazioni. Secondo le banche, le operazioni di trasferimento di titoli non sarebbero generalmente standardizzate e causerebbero delle rilevanti spese amministrative, le quali verrebbero poi rifatturare alla clientela attraverso le spese bancarie. La gran parte delle banche non ha quindi seguito l'invito del Sorvegliante dei prezzi. Solamente il Credit Suisse ha annunciato un'importante riduzione delle spese di trasferimento di titoli, che dal 1° gennaio 2016 passeranno da 200 a 135 franchi per posizione trasferita. Le banche cantonali di Neuchâtel e Zugo hanno reso noto che terranno conto dei commenti del Sorvegliante dei prezzi nell'ambito del prossimo riesame delle tariffe. Le banche cantonali di Glarona, Sciaffusa e Uri e il Credit

Suisse hanno introdotto le informazioni sulle spese di trasferimento di titoli nella documentazione accessibile alla clientela. Infine, la banca cantonale di Basilea Campagna e l'UBS hanno comunicato che prenderanno le misure necessarie per rendere le informazioni sulle spese di trasferimento più accessibili e trasparenti.

12.4 Questioni da approfondire

L'attività svolta dal Sorvegliante dei prezzi nell'ambito delle tariffe bancarie ha portato maggiore trasparenza sulle spese di chiusura dei conti e di trasferimento di titoli. Le informazioni che sono state raccolte grazie all'osservazione di mercato e ai contatti diretti con le banche non hanno però permesso di determinare se le spese richieste dalle banche svizzere per il trasferimento di titoli, che sono al centro delle critiche del Sorvegliante dei prezzi, corrispondono alle reali esigenze di copertura dei costi e nemmeno se sono legali. La questione di fondo della pertinenza delle spese di chiusura dei conti e di trasferimento di titoli resta quindi aperta. A questo proposito sarebbe lecito chiedersi se queste spese supererebbero il controllo del contenuto delle condizioni generali, inasprito il 1° luglio 2012, conformemente all'articolo 8 della legge federale sulla concorrenza sleale (LCSI; *RS 241*). Il cliente di una banca dispone in ogni momento del diritto di disdetta dei suoi conti e di restituzione del suo denaro e dei suoi beni mobiliari. È quindi possibile esigere un compenso per l'esecuzione di queste prestazioni? Un tale compenso, a scapito dei consumatori, non causerebbe un notevole e ingiustificato squilibrio tra le prestazioni e gli obblighi derivanti dal contratto, ai sensi dell'articolo 8 della LCSI?

Secondo la dottrina, le condizioni generali delle banche contengono ancora numerose disposizioni che sarebbero considerate abusive in caso di un eventuale controllo del contenuto in virtù dell'articolo 8 LCSI[58]. Resta da stabilire se ne fanno parte anche le disposizioni sulle spese di trasferimento per i titoli e sulle spese per la chiusura di un conto: la questione non è ancora mai stata sottoposta alla giustizia[59].

Il Sorvegliante dei prezzi esaminerà se e, in caso affermativo, quali casi concreti di condizioni generali problematiche potrebbe trasmettere alla Segreteria di Stato dell'economia (Seco), l'autorità competente per l'esame della conformità all'articolo 8 della LCSI.

[58] Esther Widmer, *Missbräuchliche Geschäftsbedingungen nach Art. 8 UWG unter besonderer Berücksichtigung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Banken*, Zurigo/San Gallo 2015, n. marg. 574.

[59] In Germania, in seguito al decreto della Corte suprema federale del 30 novembre 2004, le spese di trasferimento dei titoli non sono più ammissibili (si veda BGH, decreto del 30 novembre 2004, XI ZR 200/03, in NJW 2005, p.1275 ss.). Per quanto riguarda la Svizzera, si veda Arnold F. Rusch, Bankgebühren vor der Inhaltskontrolle, in "*recht-Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis*" 2011, p. 170 ss. Secondo l'autore le spese applicate al controllo di un conto e al trasferimento di titoli non supererebbero il controllo del contenuto secondo l'art. 8 della LCSI.

III. STATISTICA

Nella statistica si fa distinzione tra i dossiers principali, le inchieste secondo gli articoli 6 e segg. LSPr, i prezzi fissati, approvati o sorvegliati da autorità (art. 14 e 15 LSPr), le osservazioni di mercato secondo l'articolo 4 capoverso 1 LSPr e gli annunci provenienti dal pubblico ai sensi dell'articolo 7 LSPr. Tra i casi citati figurano anche le inchieste aperte negli anni precedenti ma trattate o evase durante l'anno in questione.

1. Dossiers principali

La tabella 1 presenta le inchieste principali che si distinguono per importanza dal singolo caso. Queste inchieste sono state intraprese in seguito ad osservazioni della Sorveglianza dei prezzi o ad annunci del pubblico.

Tabella 1: Dossiers principali

Casi	Accordo amichevole	Raccomandazione	Inchiesta in corso
Medici e dentisti 1)		X	X
Ospedali e case di cura 2)		X	X
Medicamenti 3)		X	X
Fisioterapia		X	X
EMAp / Apparecchi acustici		X	X
Elettricità e gas	X	X	X
Acqua, canalizzazioni e rifiuti 4)	X	X	X
Televisione via cavo 5)	X		
Telecomunicazioni 6)		X	X
SSR e Billag		X	
Posta	X	X	X
Trasporti pubblici 7)	X	X	X
Diritti d'autore		X	X
Notariato		X	X
Tasse e tributi 8)		X	X

1) Cfr. parte II punto 4
2) Cfr. parte II punto 1
3) Cfr. parte II punto 2
4) Cfr. parte II punto 11
5) Cfr. parte II punto 5
6) Cfr. parte II punto 6
7) Cfr. parte II punto 9
8) Cfr. parte II punto 10

2. Inchieste secondo gli articoli 6 segg. LSPr

La tabella 2 contiene i casi soggetti agli articoli 6 segg. LSPr. In questi casi il Sorvegliante dei prezzi può esercitare un diritto di decisione.

Tabella 2: Inchieste secondo gli articoli 6 segg. LSPr

Casi	Accordo amichevole	Nessun abuso di prezzo	Inchiesta in corso
Gas			
Reti ad alta pressione		X	
Holdigaz SA (CICG, SGPR, Cosvegaz)			X
Televisione via cavo			
EBL Telecom Media SA		X	
upc cablecom Sagl [1)]		X	
Telecomunicazioni			
Servizi a valore aggiunto mobili Swisscom, Orange, Sunrise		X	
Swisscom TV Teleclub Live Events			X
Acqua			
Wassergenossenschaft Axalp		X	
Wasserkorporation Benken		X	
Wasserkorporation Schänis		X	
Association Intercommunale des eaux du Mormont (AIEM)			X
Société Anonyme de Gestion des Eaux du Nord Vaudois (Sagenord)			X
Canalizzazioni			
Recycling Entsorgung Abwasser Luzern (REAL)		X	
Rifiuti			
SAIDEF SA Posieux/Hauterive			X
Trasporti pubblici			
Intesa con UTP/FFS su misure complementari [2)]	X		
Zb Zentralbahn SA	X		
RhB Carico autoveicoli Vereina		X	
Lettere e pacchi postali			
La Posta Svizzera SA misure tariffarie 2016	X		
Sdoganamento			
Fröde Möbeltransport AG	X		
Banche			
PostFinance SA spese per le transazioni			X

Casi	Accordo amiche-vole	Nessun abuso di prezzo	Inchiesta in corso
Tariffe ospedaliere			
Tariffe private (LCA) Regionale Spitalzen-tren Bern			X
Case di cura e per anziani			
APH Burkersmatt e Bärenmatt			X
Mercato agricolo			
Prezzo dei foraggi Fenaco (UFA) [3)]			X
Mercato delle bevande			
Coca Cola (Svizzera) Sagl			X
Software			
Adobe Systems (Svizzera) Sagl	X		

1) Cfr. parte II punto 5
2) Cfr. parte II punto 9 e allegato
3) Cfr. parte II punto 7

3. Prezzi fissati, approvati o sorvegliati da autorità secondo gli articoli 14 e 15 LSPr

Il Sorvegliante dei prezzi dispone di un diritto di raccomandazione nei confronti delle autorità che fissano, approvano o sorvegliano dei prezzi. La tabella 3 presenta i casi analizzati secondo gli articoli 14 e 15 LSPr e li suddivide in funzione della loro evasione.

Tabella 3: Prezzi fissati, approvati o sorvegliati da autorità secondo gli articoli 14 e 15 LSPr

Casi	Raccomandazione	Nessun abuso di prezzo	Inchiesta in corso
Gas			
IW Basel	X		
Horgen		X	
Acqua			
Alpthal		X	
Arbedo-Castione		X	
Arth	X		
Avenches			X
Beatenberg	X		
Bournens			X
Chamblon		X	
Concise			X
Ennetmoos			X
Ependes		X	
Gambarogno		X	
Gryon		X	
Heimberg	X		
Horw			X
Ittigen	X		
Losanna		X	
Lugano			X
Meilen			X
Oberhallau	X		
Pully	X		
Sattel	X		
Schwarzenburg	X		
Sciaffusa	X		
Suchy			X
Thayngen		X	
Winterthur		X	
Yverdon-les-Bains		X	
Canalizzazioni			
Affoltern a.A.			X
Affolern i.E.	X		
Basilea Campagna		X	
Beatenberg	X		
Bougy-Villars			X
Bournens			X
Chamblon		X	
Concise			X
Disentis	X		
Ependes			X
Eriswil	X		

Casi	Raccoman-dazione	Nessun abuso di prezzo	Inchiesta in corso
Essertes	X		
Heimberg	X		
Herzogenbuchsee	X		
Hilterfingen	X		
Horw			X
Ittigen	X		
Ligerz	X		
Losanna			X
Lucerna	X		
Mathod		X	
Pully		X	
Schwarzenburg	X		
Sciaffusa		X	
Sattel	X		
Servion			X
Stetten			X
Thayngen		X	
Wettingen	X		
Eliminazione dei rifiuti			
Beatenberg	X		
Büttenhardt		X	
Heimberg	X		
Klosters-Scherneus	X		
Krattigen		X	
Lauerz	X		
Mendrisio		X	
Neuchâtel			X
Penthalaz	X		
Sion			X
Teleriscaldamento			
Horgen		X	
Berna			X
Telecomunicazioni			
Servizio universale			X
Tariffe notarili			
Canton Ginevra	X		
Canton Vallese	X		
Spazzacamini			
Canton Nidvaldo		X	
Traffico aereo			
Tasse aeroportuali	X		
Tassa sul rumore aeroporto di Zurigo	X		
Tariffe posteggi			
Bienne	X		
Grindelwald	X		
Lucerna	X		
Winterthur	X		
Winterthur	X		

Casi	Raccoman-dazione	Nessun abuso di prezzo	Inchiesta in corso
Suolo pubblico			
Utilizzo del suolo pubblico Aarau	X		
Tasse partecipazione al mercato Winterthur			X
Posto barca			
Tasse portuali Rolle	X		
Scuole			
Scuola di musica Aarau	X		
Tasse per servizi dell'amministrazione			
Tasse d'iscrizione ai registri Comune di Essertes		X	
Tecnici ortopedici			
Revisione generale ASTO tariffe AINF/AM/AI	X		
Servizi di soccorso			
Introduzione di una struttura tariffaria nazionale per il soccorso a terra	X		
Tariffe 2015 elisoccorso Canton Vallese	X		
Case per anziani medicalizzate			
Modifica dei costi standard Canton Basilea Campagna	X		
Tariffario Canton Basilea Città	X		
Tariffario Schüpfen	X		
Ritocco del finanziamento nazionale delle cure	X		
Ospedali e cliniche specializzate			
Baserate 2015-17 Kantonsspital Aarau	X		
Baserate 2015-17 Kantonsspital Baden	X		
Baserate 2012-15 Hirslanden Klinik Aarau	X		
Diarie dal 2015 aarReha		X	
Baserate 2015-17 Felix Platter Spital	X		
Baserate dal 2015 St. Claraspital	X		
Baserate 2015-16 Bethesda Spital	X		
Diarie dal 2012 diespitäler.be riabilitazione		X	
Baserate 2014 Kantonsspital Glarus	X		
Baserate 2015-16 Hôpital du Jura	X		
Baserate 2015-17 Luzerner Kantonsspital	X		
Baserate 2015-17 Schweizer Paraplegiker-Zentrum	X		
Baserate 2015 Klinik St. Anna Luzern	X		
Baserate 2015 Hôpital Neuchâtelois	X		
Baserate 2014-16 Kantonsspital Nidwalden	X		
Fisioterapia VPT 2015 Kantonsspital Nidwalden	X		
Tarmed VPT 2014 Kantonsspital Nidwalden	X		
Baserate 2015-16 Kantonsspital Obwalden	X		
Fisioterapia VPT 2015 Kantonsspital Obwalden	X		

Casi	Raccoman-dazione	Nessun abuso di prezzo	Inchiesta in corso
Baserate 2015 ospedali Schwyz, Einsiedeln, Lachen	X		
Fisioterapia VPT 2015 ospedali Canton Svitto	X		
Baserate 2015-17 Seeklinik Brunnen	X		
Baserate 2015-16 Solothurner Spitäler AG	X		
Baserate 2013-16 Ostschweizer Kinderspital	X		
Diarie 2015 Kneipp-Hof Dussnang	X		
Baserate 2015-16 Kantonsspital Uri	X		
Fisioterapia VPT 2015 Kantonsspital Uri	X		
Baserate 2015-17 Clinique CIC Valais		X	
Baserate 2015-16 Hôpital Riviera Chablais	X		
Baserate 2015 ospedali regionali Canton Vaud	X		
Baserate 2015 Clinique de la Source Lausanne	X		
Baserate 2015-17 Zuger Kantonsspital	X		
Baserate 2015-16 Zürcher Stadtspital Triemli	X		
Baserate e diarie 2015 Klinik Lengg	X		
Baserate 2015 Klinik Hirslanden Zürich	X		
Baserate 2014-15 Hirslanden Klinik im Park Zürich	X		
Opedali somatici acuti			
SwissDRG Struttura tariffaria nazionale 5.0	X		
Contributo per caso 2015 SwissDRG SA	X		
Medicamenti			
Confronto con l'estero dei prezzi dei farmaci	X		X
Sistema dei prezzi di riferimento	X		X
Nuova regolamentazione dei prezzi	X		X

4. Osservazioni di mercato

Secondo l'articolo 4 capoverso 1 LSPr il Sorvegliante dei prezzi osserva l'evoluzione dei prezzi. Stando all'articolo 4 capoverso 3 LSPr il Sorvegliante dei prezzi informa il pubblico in merito alla propria attività. Solitamente le osservazioni di mercato o dell'evoluzione dei prezzi si concludono con la pubblicazione di un rapporto d'analisi.

Tabella 4: Osservazioni di mercato

Casi	Rapporto d'analisi	Raccoman-dazione	Inchiesta in corso
Sanità			
Confronto con l'estero dei prezzi dei farmaci generici [1)]	X	X	
Confronto tariffe per il soccorso a terra [2)]	X		
Infrastrutture			
Acqua e acque di scarico [3)]	X		
Tasse e tributi			
Tasse per le procedure edilizie [4)]	X		
Applicazione nei cantoni del modello di presentazione dei conti armonizzato 2 (MPCA2) [5)]		X	X
Banche			
Spese di conto [6)]	X		
Mercato agricolo			
Prezzo dei foraggi [7)]	X		
Impatto sul rincaro dei dazi nell'agricoltura			X
Software			
Cloud Computing			X

1) Cfr. parte II punto 2
2) Cfr. parte II punto 3
3) Cfr. parte II punto 11
4) Cfr. parte II punto 8
5) Cfr. parte II punto 10
6) Cfr. parte II punto 12
7) Cfr. parte II punto 7

5. Annunci del pubblico

Questo tipo di annunci ha innanzitutto un'importanza a livello di segnale e di controllo. Una funzione di segnale in quanto, alla pari di un termometro, indicano alla Sorveglianza dei prezzi i problemi nel settore della domanda. Una funzione di controllo poiché da una parte indicano la maniera in cui sono rispettati gli accordi amichevoli, dall'altra attirano l'attenzione del Sorvegliante dei prezzi sugli aumenti di prezzo non notificati dalle autorità. Gli annunci provenienti dal pubblico rappresentano per il Sorvegliante dei prezzi una fonte di informazione molto importante. Quando il loro contenuto lascia presupporre delle limitazioni alla concorrenza o degli abusi di prezzo, possono essere all'origine di analisi di mercato che si distinguono per importanza dal singolo caso.

Tabella 5: Annunci del pubblico (art. 7 LSPr)

Annunci	assoluto	in %
Annunci del pubblico registrati nell'anno 2015	2043	100 %
Ambiti principali:		
Sanità di cui medicamenti	248 110	12.1 %
Trasporti	238	11.7 %
Telecomunicazioni / TV via cavo	236	11.6 %
Lettere e pacchi postali	157	7.7 %
Settore finanziario	155	7.6 %

IV. LEGISLAZIONE E INTERVENTI PARLAMENTARI

Nell'ambito della consultazione degli uffici e della procedura di corapporto, la Sorveglianza dei prezzi ha preso posizione in merito ai seguenti progetti legislativi, interventi parlamentari e altri affari del Consiglio federale:

1. Legislazione

1.1 Costituzione

1.2 Leggi

RS 231.1 Legge sul diritto d'autore;

RS 429.1 Legge federale sulla meteorologia e la climatologia;

RS 784.10 Legge sulle telecomunicazioni.

1.3 Ordinanze

RS 742.122 Ordinanza concernente l'accesso alla rete ferroviaria;

RS 784.101.1 Ordinanza sui servizi di telecomunicazione;

RS 832.102 Ordinanza sull'assicurazione malattie;

RS 832.112.31 Ordinanza sulle prestazioni;

RS 832.112.1 Ordinanza sulla compensazione dei rischi nell'assicurazione malattie;

RS 812.212.21 Ordinanza sui medicamenti;

RS 812.212.27 Ordinanza sui medicamenti per uso veterinario;

RS 734.71 Ordinanza sull'approvvigionamento elettrico;

RS 251.1 Regolamento interno della Commissione della concorrenza;

RS 748.131.3 Ordinanza sulle tasse aeroportuali.

2. Interventi parlamentari

2.1 Mozioni

15.3283 Mozione Humbel. Per un sistema svizzero delle assicurazioni sociali più efficiente e trasparente;

15.3551 Mozione Noser. Snellimento della burocrazia. Innalzamento del dazio minimo;

14.3449 Mozione Bischofberger. Basta con gli incentivi statali a favore del turismo degli acquisti.

2.2 Postulati

12.4051 Postulato Heim Bea. Finanziamento residuo delle degenze in case di cura extracantonali;

12.4099 Postulato Bruderer Wyss. Chiarire nella LAMal la competenza della copertura dei costi residui delle degenze in case di cura extracantonali analogamente alla LPC;

14.4181 Postulato Rickli. Distribuzione dei giornali. Base di calcolo ingiusta della Posta;

15.3208 Postulato Cramer. Franco forte e turismo degli acquisti;

15.3060 Postulato Heim Bea. Ridurre i prezzi dei medicamenti;

13.4182 Postulato Diener. La trasparenza come base per una competitività efficace sul mercato dell'energia elettrica;

15.4057 Postulato Bertschy. Concorrenza invece che protezionismo. Liberalizzazione nazionale del settore notarile.

2.3 Interpellanze

15.3021 Interpellanza Ruiz. Spese bancarie trasparenti e a portata dei bassi redditi;

15.3169 Interpellanza Pantani. Applicazione coerente del divieto di cabotaggio;

15.3337 Interpellanza Steiert. Concorrenza sleale e clausole abusive. Come opera la SECO?

15.3173 Interpellanza Stolz. Regolamentazioni dei prezzi. Sottoporle a un esame dettagliato e indicare quanto sono diffuse e quali sono i loro effetti;

15.3579 Interpellanza Gruppo BD. Applicare in modo più efficace il divieto di cabotaggio per proteggere il settore dei trasporti svizzero;

15.3526 Interpellanza Frehner. Trasparenza dei costi degli ospedali;

15.3442 Interpellanza Pezzatti. Nuovo finanziamento ospedaliero. I dati forniti dagli ospedali sono insufficienti;

15.3623 Interpellanza Reynard. Ricorso presso la Postcom. Decisioni piuttosto che raccomandazioni;

15.3643 Interpellanza Stolz. Medicamenti. S'impone una pausa di riflessione.

2.4 Interrogazioni

14.1087 Interrogazione Feri. Finanziamento delle cure. Valutazione del nuovo ordinamento;

15.1013 Interrogazione de Courten. Riduzione dei costi della regolamentazione. Rinuncia alla presentazione dei documenti di scorta cartacei per le dichiarazioni doganali;

15.1069 Interrogazione Ruiz. Pagamenti postali. Quali sono le alternative alle tasse prelevate alle associazioni di beneficenza?

2.5 Iniziative parlamentari

10.426 In. Parl. Gruppo dell'UDC. Abolizione della tariffa doganale preferenziale per l'importazione di carne aromatizzata;

14.417 In. Parl. Egerszegi-Obrist. Correttivi da apportare al finanziamento delle cure.

3. Altri affari del Consiglio federale

Piano strategico Mobility Pricing;

Rapporto di valutazione 2015 sulle conseguenze della liberalizzazione del mercato postale;

Obiettivi strategici per le FFS SA;

Obiettivi strategici per Skyguide SA;

Rapporto sul trasferimento del traffico.

4. Anhänge / annexes / allegati

Zusatzvereinbarung zur einvernehmlichen Regelung vom 04.08.2014 mit dem VöV **1056**

Empfehlungen gemäss PüG Art. 14 und 15 ab 01.07.2015 (Stand 31.12.2015) **1059**

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Zusatzvereinbarung zur einvernehmlichen Regelung vom 4. August 2014

gemäss Art. 9 Preisüberwachungsgesetz (PüG; SR 942.20)

zwischen dem

Verband öffentlicher Verkehr VöV

Vertreten durch Alexander Stüssi, Stellvertreter des Direktors VöV

Dählhölzliweg 12

3000 Bern 6

und dem

Preisüberwacher

Stefan Meierhans

Einsteinstrasse 2, 3003 Bern

betreffend

Weitere Massnahmen betreffend die Gesamtermässigungsvorgabe

I. Präambel

Die einvernehmliche Regelung vom 4. August 2014 (eR) hält in Ziff. IV fest, dass die Kontingente der „Rabattbillette" gemäss Ziff. II (3) weiterentwickelt und angepasst werden können, um die Marktnachfrage bestmöglich zu stimulieren. Im Nachgang zur Information vom 1.6.2015 gemäss Ziff. III der eR wurde beschlossen, eine zusätzliche Massnahme zu vereinbaren, welche in Ergänzung zu den vereinbarten „Rabattbilletten" an die Gesamtermässigungsvorgabe von CHF 29.2 Millionen angerechnet werden soll.

II. Zusatzmassnahme

Gutscheine der SBB in Höhe von CHF 10 Franken werden mindestens in den Jahren 2015 und 2016 an alle Halbtaxbesitzerinnen und -besitzer verteilt (Arbeitstitel: „eR-Gutschein"). Diese sind auf dem gesamten Sortiment des Direkten Verkehrs (DV) gültig und können bezüglich ihrer Einlösefrist begrenzt werden. Sie unterliegen darüber hinaus keinen Restriktionen, die über den Wortlaut dieser Zusatzvereinbarung hinausgehen. Diese „eR-Gutscheine" gehen finanziell ausschliesslich zu Lasten der SBB, Geschäftsbereich Fernverkehr. Nur die *eingelösten* „eR-Gutscheine" sind an die Gesamtermässigungsvorgabe anrechenbar. Die Anrechnung erfolgt im Jahr, in welchem sie effektiv von der Halbtaxbesitzerin/vom Halbtaxbesitzer zur Vergünstigung eines Produkts des DV eingesetzt wurden.

Die SBB erheben Anzahl und Zeitpunkt der Einlösungen und weisen diese mindestens im Rahmen des jährlichen, regulären Reportings (Ziff. III der eR) aus.

Soweit die vorliegende Zusatzvereinbarung keine Regelungen enthält, gelten die Bestimmungen der eingangs erwähnten einvernehmlichen Regelung vom 4. August 2015 inklusive sämtlichen darin genannten Vertragsbestandteilen.

III. Übertragbarkeit Folgejahr

Falls mit den „Rabattbilletten" und den eingelösten Gutscheinen gemäss Ziff. II in einem Jahr mehr als die Gesamtermässigungsvorgabe von CHF 29.2 Millionen erreicht wird, darf der die CHF 29.2 Millionen übersteigende Betrag an die Gesamtermässigungsvorgabe des Folgejahres angerechnet werden.

IV. Anrechenbarkeit „Rabattbillette"

Als „Rabattbillette" werden alle (Teil-) Verbindungen der Sparbillette angerechnet, auf denen die SBB in Fernverkehrszügen zwischen 30% und 50% Rabatt gewährt.

V. Vorbehalte

Die Aufhebung oder Änderung der vorliegenden Zusatzvereinbarung ist nur bei einer wesentlichen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse möglich (Art. 11 Abs. 2 PüG).

VI. Sanktionen

Bei Zuwiderhandlungen gegen diese Zusatzvereinbarung kommen Art. 23 und 25 PüG zur Anwendung.

VII. Kommunikation

Die Parteien koordinieren die Kommunikation dieser Zusatzvereinbarung gegenüber der Öffentlichkeit.

Bern, 14. Juli 2015

VöV
Leiter Recht und Ressourcen

Stellvertreter des Direktors

Alexander Stüssi

Der Preisüberwacher

Stefan Meierhans

Empfehlungen gemäss PüG Art. 14 und 15 ab 01.07.2015
Recommandations au sens des articles 14 et 15 LSPr depuis le premier juillet 2015
Raccomandazioni secondo art. 14 e 15 LSPr dal 01.07.2015

Datum Date Data	Empfänger Destinataire Destinatario	Thema Thème Tema
06.07.2015	Gemeinde Beatenberg	Wasser- und Abwassergebühren
07.07.2015	Staatskanzlei Kt. SZ	Tariffestsetzung (Baserate) 2015 Schwyzer Spitäler
08.07.2015	Regierungsrat Kt. BS	Gastarife IWB
24.07.2015	Regierungsrat Kt. GL	Baserate 2015 zw. Hirslanden Klinik im Park und Tarifsuisse AG
30.07.2015	Bundesamt für Gesundheit	Antrag auf Genehmigung SwissDRG-Tarifstruktur, Version 5.0
13.08.2015	Gemeindepräsidium Beringen	Zuschlag für den Wasser-Arbeitspreis ab 2015
14.08.2015	Departement für Gesundheit, Soziales und Kultur Kt. VS	Tarife der Rettungshelikopter
14.08.2015	Regierungsrat Kt. LU	Baserate 2015 zw. Klinik St. Anna LU und HSK
20.08.2015	Einwohnergemeinde Herzogenbuchsee	Geplante Abwassergebühren
24.08.2015	Regierungsrat Kt. BL	Bericht über die Normkosten für Pflegeleistungen in Alters- und Pflegeheimen im Kt. BL ab 1.1.2016
27.08.2015	Regierungsrat Kt. GL	Baserate ab 2014 zw. Kantonsspital Glarus und HSK
04.09.2015	Regierungsrat Kt. BS	Liegenschaftskosten und Tarifgestaltung in Pflegeheimen Kt. BS
08.09.2015	Gemeinderat Affoltern i.E.	Neues Abwasserreglement
17.09.2015	Gemeinde Bergün	Geplante Gebührenanpassung Wasser
17.09.2015	Gemeinde Sattel	Konzessionsvertrag betr. Wasserversorgungen
28.09.2015	Gemeinde Wettingen	Antrag zur Erhöhung der Abwassergebühren
29.09.2015	GS-EDI	Einführung einer nationalen Tarifstruktur für Bodenrettungen zu Lasten der sozialen Krankenversicherung
09.10.2015	Regierungsrat Kt. UR	Taxpunktwert 2015 ambulante Physiotherapieleistungen zw. Kantonsspital Uri und Tarifsuisse AG
09.10.2015	Regierungsrat Kt. OW	Taxpunktwert 2015 ambulante Physiotherapieleistungen zw. Kantonsspital Obwalden und Tarifsuisse AG
09.10.2015	Regierungsrat Kt. SZ	Taxpunktwert 2015 ambulante Physiotherapieleistungen zw. Schwyzer Spitäler und Tarifsuisse AG
09.10.2015	Regierungsrat Kt. NW	Taxpunktwert 2015 ambulante Physiotherapieleistungen zw. Kantonsspital Nidwalden und Tarifsuisse AG
12.10.2015	Regierungsrat Kt. AG	Baserate 2015 Kantonsspital zw. Aarau AG und Tarifsuisse AG
14.10.2015	Conseil d'État ct. VS	Baserates 2015-2016 entre Hôpital Riviera Chablais et Tarifsuisse AG / HSK

16.10.2015	Regierungsrat Kt. AG	Baserate 2012-2014 zw. Hirslanden Klinik Aarau und HSK
20.10.2015	Gemeinderat Klosters	Abfallgrundgebühr der Gemeinde Klosters
22.10.2015	Gemeinde Ligerz	Geplante Abwassergebühren per 1.1.2016
22.10.2015	Wasserversorgungsgenoss-enschaft Aeschi Spiez	Neue Wassergebühren der WVG Aeschi Spiez
30.10.2015	Gemeinde Affoltern a. A.	Antrag auf Erhöhung der Abwassergebühren der Gemeinde Affoltern a. A.
09.11.2015	Wasserkorporation Benken	Erhöhung Wasserpreis
10.11.2015	Regierungsrat Kt. SG	Baserates 2013-2016 Ostschweizer Kinderspital Kt. SG / HSK
11.11.2015	Gemeinde Oberhallau	Geplante Wassergebühren
16.11.2015	Regierungsrat Kt. AG	Baserates 2013-2015 zw. Hirslanden Klinik Aarau und Tarifsuisse AG
03.12.2015	Stadt Luzern	Reglement über die Siedlungsentwässerung
22.12.2015	Regierungsrat Kt. GR	Baserate 2014 zw. Klinik im Park ZH und HSK
22.12.2015	Regierungsrat Kt. NW	Tarmed TPW 2014 zw. Kantonsspital Nidwalden und Tarifsuisse AG

PREISÜBERWACHUNG

Preisüberwacher:	Meierhans Stefan, Dr. iur.
Stellvertreter:	Niederhauser Beat, lic. rer. pol.
Büro des Preisüberwachers:	
Leiter:	Niederhauser Beat, lic. rer. pol.
Stellvertreter:	Lanz Rudolf, Rechtsanwalt
Wirtschaftsdienst:	Christoffel Jörg, lic. rer. pol. Fankhauser Stephanie, lic. oec. publ. Fierri Maira, lic. rer. pol. Iseli Simon, M.A. in Economics Josty Jana, Dipl.-Kffr. Jung Manuel, lic. rer. pol., Leiter Gesundheit Lüdi Greta Meyer Frund Agnes, lic. rer. pol., Leiterin öV, Wasser/Abwasser, Banken/Versicherungen Michel Julie, Dr. rer. pol. Pannatier Véronique, lic. ès. sc. éc. Pfister Simon, lic. rer. pol., Leiter Energie, Post, Telekom und Agrarwirtschaft Rüfenacht Zoé Trüb Mirjam, M.A. in Economics Wasmer Malgorzata, Dr. rer. pol. Zanzi Andrea, lic. sc. pol., MASBA
Leiter Recht und Information:	Lanz Rudolf, Rechtsanwalt
Rechtsdienst:	Josephides Dunand Catherine, avocate Leuenberger Manuela, Fürsprecherin Rosenkranz Ruth, Dr. iur.
Sekretariat:	Guggisberg Antoinette Häubi Sandra
Adresse:	Preisüberwachung Einsteinstrasse 2 3003 Bern Tel. 058 / 462 21 01; Fax 058 / 462 21 08 Internet: www.preisueberwacher.admin.ch www.monsieur-prix.admin.ch www.mister-prezzi.admin.ch